HOUSE OF COMMONS
CANADA

SEEKING A BALANCE:

FINAL REPORT ON HUMAN RESOURCES DEVELOPMENT CANADA GRANTS AND CONTRIBUTIONS

Report of the Standing Committee on Human Resources Development and the Status of Persons with Disabilities

Peter Adams, M.P.
Chair

June 2000

The Speaker of the House hereby grants permission to reproduce this document, in whole or in part, for use in schools and for other purposes such as private study, research, criticism, review or newspaper summary. Any commercial or other use or reproduction of this publication requires the express prior written authorization of the Speaker of the House of Commons.

If this document contains excerpts or the full text of briefs presented to the Committee, permission to reproduce these briefs in whole or in part, must be obtained from their authors.

Also available on the Parliamentary Internet Parlementaire: http://www.parl.gc.ca

Available from Public Works and Government Services Canada — Publishing, Ottawa, Canada K1A 0S9

SEEKING A BALANCE:

FINAL REPORT ON HUMAN RESOURCES DEVELOPMENT CANADA GRANTS AND CONTRIBUTIONS

Report of the Standing Committee on Human Resources Development and the Status of Persons with Disabilities

Peter Adams, M.P.
Chair

June 2000

100-07266/

STANDING COMMITTEE ON HUMAN RESOURCES DEVELOPMENT AND THE STATUS OF PERSONS WITH DISABILITIES

CHAIR

Peter Adams

VICE-CHAIRS

Maurice Vellacott

Bryon Wilfert

MEMBERS

Diane Ablonczy
Bonnie Brown
Paul Crête
Libby Davies
Jean Dubé
Raymonde Folco
Christiane Gagnon
John Godfrey
Dale Johnston
Judi Longfield
Larry McCormick
Rey D. Pagtakhan
Hon. Andy Scott
Judy Sgro
Stéphan Tremblay

CLERK OF THE COMMITTEE

Danielle Belisle

FROM THE RESEARCH BRANCH OF THE LIBRARY OF PARLIAMENT

Kevin Kerr

Julie MacKenzie

William Young

THE STANDING COMMITTEE ON HUMAN RESOURCES DEVELOPMENT AND THE STATUS OF PERSONS WITH DISABILITIES

has the honour to present its

THIRD REPORT

Pursuant to Standing Order 108(2), the Standing Committee on Human Resources Development and the Status of Persons with Disabilities undertook a study on Grants and Contributions of the Department of Human Resources Development. After hearing evidence, the Committee has agreed to report to the House as follows:

TABLE OF CONTENTS

I. INTRODUCTION 1

II. PROJECT MANAGEMENT AND ADMINISTRATION 3

A. Ensuring Sound Financial Management of HRDC Grant and Contribution Programs 3

B. Maintaining Better Records and Ensuring Corporate Memory 5

III. PROJECT SELECTION AND DELIVERY 7

A. Providing Resources for Staffing and Training 7

B. Applying Eligibility Criteria Consistently and Transparently 8

C. The Role of the Community and Members of Parliament in Project Approval 9

D. New Governance Arrangements and the Role of Third-parties 10

E. An Appropriate Balance Between Decentralization, Flexibility and Control 11

IV. RESTORING CONFIDENCE 15

A. File Reviews, Performance Tracking and On-going Monitoring 15

B. Strengthening Treasury Board's Role in Overseeing Grants and Contributions 16

V. ORGANIZATIONAL STRUCTURE: WHAT WE HAVE LEARNED 19

VI. CONCLUSION 25

RECOMMENDATIONS 27

APPENDIX A: LIST OF WITNESSES 31

REQUEST FOR GOVERNMENT RESPONSE 35

DISSENTING OPINION: CANADIAN ALLIANCE 37

DISSENTING OPINION: BLOC QUÉBÉCOIS 43

DISSENTING OPINION: NEW DEMOCRATIC PARTY 47

DISSENTING OPINION: PROGRESSIVE CONSERVATIVE PARTY 51

MINUTES OF PROCEEDINGS 55

I. INTRODUCTION

The Committee commenced its hearings on Human Resources Development Canada's (HRDC) 1999 internal audit report on grants and contributions with the appearance of the Minister of Human Resources Development on 10 February 2000. This audit uncovered shortcomings in the administrative management of discretionary spending delivered under several program areas spanning the period from April 1997 to June 1999. The Committee's terms of reference were to "study and report to the House no later than 1 June 2000 [on] grants and contributions by the Department of Human Resources Development, providing that an interim report be tabled by 15 April 2000." Our interim report provided details on the audit results, the *Action Plan* to address HRDC's administrative problems and raised a series of questions around which our final report is based. The Committee commends HRDC for developing and commencing the implementation of its six-point Action Plan.

Members of the Committee commend the hard work and dedication exhibited by HRDC frontline workers, who, for some time now, have had to deal with extremely difficult conditions. The Committee is convinced that a number of factors have contributed to these circumstances including, for example, a substantial and seemingly incongruous departmental restructuring, new modes of service delivery, insufficient resources and the absence of a senior managerial commitment to sound project management and clear direction. These circumstances contributed to a situation where the primary focus became the delivery of funds, while the importance of sound file management slipped away.

Our hearings have covered a range of topics, some of which extend beyond HRDC.[1] Since tabling our interim report in April, the Committee has examined issues pertaining to the role of senior and financial managers, program officers, Members of Parliament and other interested parties in the selection of projects funded by grants and contributions. We have examined how other grant dispensing organizations deal with administration and accountability. We have examined the role of third-party assessments and some of the electronic tools that are being used throughout the country by various organizations to administer their funds. Representatives from the voluntary sector told us that the real crisis was the retrenchment of HRDC funding and a preoccupation with file data instead of performance-based results.

It is the Committee's view that Canadians want grants and contributions to be properly dispensed and to achieve the objectives for which these funds are intended. They want government to find a better balance between serving those who are supposed to benefit from this spending and the need for proper accountability. The

---

1 See Appendix A for a list of meetings and witnesses.

recommendations in this report represent the Committee's contribution to finding this balance and to re-establishing Canadians' confidence in these programs.

II. PROJECT MANAGEMENT AND ADMINISTRATION

A. Ensuring Sound Financial Management of HRDC Grant and Contribution Programs

One of the keys to sound financial management is to ensure that the appropriate financial management personnel are in place and equipped with the resources to do their jobs. The 1999 internal audit bluntly concluded that "controls can be more effective".[2] The failure to maintain financial monitoring, however, uncovered an extremely serious situation: eight out of ten files did not show evidence of financial monitoring and that when conducted, financial monitoring could not demonstrate that monies were used for their intended purpose.

Given the potential erosion of public confidence in the financial management of HRDC's grant and contribution programs, the Committee believes that greater transparency and information will help to rebuild that confidence.

During our hearings, the Committee heard from the Auditor General and the Canadian Comprehensive Auditing Foundation — La Fondation canadienne pour la vérification intégrée (CCAF-FCVI) about the need for modern comptrollership. The Treasury Board expressed its commitment to ensure that departments have sound financial management practices in place. The Association of Public Service Financial Administrators (APSFA) presented a brief and documentation indicating that many public service positions of a financial nature have been cut and that others have been filled by incumbents who do not meet the selection standards for the Financial Management Group established by the Public Service Commission. This has resulted in a dilution of their professionalism and cast some doubt about whether the government in general, and HRDC in particular, has the professional resources to manage its financial operations, specifically HRDC's grant and contribution programs. The Committee also finds that it is good practice and a prudent use of resources to have financial managers involved in the programs and in project management from the time when a program is being developed.

The 1999 internal audit report also cited HRDC staff reductions as jeopardizing a key practice for ensuring financial integrity, namely a segregation of duties. Normally, a project officer who initiates a payment should not approve the same payment. The internal audit found that staff reductions resulted in "many project officers handling and

---

2 HRDC, Internal Audit Bureau, *Final Report: Review of Program Integrity/Grants and Contributions*, January 2000, p. 2.

controlling a grant or contribution project from application to termination with little or no involvement from managers or fellow project officers."[3]

In its *Action Plan* to address the need for greater financial supervision of grants and contributions, HRDC promised to conduct an inventory of all existing departmental tools, to analyze the gaps and to develop standardized generic tools. The *Action Plan* also committed HRDC to put in place a new financial system by April 2000. By 1 October, the Department proposed to have a plan so that in three years it will have a system that tracks the performance history of project sponsors and to integrate financial systems with program administration systems.[4] This is further discussed in the next section.

In the Committee's view, action to put in place adequate tools is long overdue. Our witnesses from other granting bodies and foundations, as well as research grant administrators and experts, told us that while HRDC's problem is far from unique, the Department has been slow in responding to the need for better tracking and monitoring systems. They also told us that the information required for financial tracking and monitoring can be used for outcome research and evaluation. An integrated information system could mean that with standardized common data elements, applicants are spared filling out the same forms many times and funders of all types (not just HRDC) can find out where their money is going. Some of this information could be made available to the public so that greater transparency would result.

This Committee is also aware that there may be elements of financial administration that require further study and recommendations and we would hope that the Auditor General can address these in his audit of HRDC's grants and contributions that will be made public this autumn.

We recommend that:

1. **The *Performance Report* of the Department of Human Resources Development should provide detailed annual information to Parliament and the public about how the commitments in *Strengthening Grants and Contributions at HRDC* have ensured that payments to recipients of grants and contributions meet financial and program requirements.**

2. **HRDC should ensure that it has the necessary expertise to administer grant and contribution programs and that the department allocates more resources to hiring and training financial administrators with appropriate educational and professional qualifications.**

---

3 Ibid., p. 10.

4 HRDC, *Strengthening Grants and Contributions at HRDC: Action Plan*, February 2000, p. 18-19.

3. **HRDC should better integrate financial managers into its program design and delivery operations. To ensure that program managers adhere to proper financial standards and procedures, greater oversight must be part of the changing role of the financial community if HRDC is to achieve higher levels of prudence and probity.**

4. **The forthcoming Auditor General's report on HRDC grants and contributions should provide guidance on ways to balance efficiency and flexibility in terms of program delivery and the need for sound financial management.**

B. Maintaining Better Records and Ensuring Corporate Memory

Better tracking and integrated information systems could go a long way to meet the difficulties in record-keeping that the Information Commissioner of Canada outlined when he appeared before this Committee. Incomplete records have unquestionably played a part in the sloppy administration of the department's grant and contribution programs. Again, evidence from organizations outside the federal government led us to the conclusion that the technology to keep adequate records not only exists, it has been used elsewhere and it has proven effective. HRDC must also deal with the challenge of reconciling systems that are both financially accountable in a transparent way and of respecting the privacy rights of its clients.

Corporate memory, however, is another side of the question of understanding and evaluating the records that exist. Throughout our hearings, this Committee constantly heard from senior managers (former and current) of HRDC that they had been unaware of certain past activities or actions. This not only impeded our study but also made it clear to us that the corporate memory of HRDC has not been adequately protected and used in a way that would have minimized the grants and contributions issue, or even prevent it from reaching such large proportions.

We recommend that:

5. **HRDC should give a higher priority to the Department's three-year plan to develop a system that tracks the performance history of project sponsors and a system that integrates the Department's financial and administrative systems. The plan should be put in place sooner than the three years promised in the *Action Plan*.**

6. **To promote transparency, HRDC should ensure that it has an information system accessible to the public on the departmental Web site that provides details about individual grant and contribution programs.**

7. **HRDC should commission an evaluation of its managerial staffing practices, by a private sector management consulting firm, with a view to improving and supporting managerial continuity and stability in National Headquarters and regional offices throughout the country.**

III. PROJECT SELECTION AND DELIVERY

A. Providing Resources for Staffing and Training

Throughout our hearings, many witnesses cited insufficient staff as a factor in HRDC's administrative shortcomings. We were told that Program Review contributed to a situation where HRDC employees were forced to cut corners. Management's preoccupation was 'to get the money out' and, as a result, project officers ended up undermanaging their files. Cutbacks in staff left project sponsors uncertain about the status of their projects. A senior officer of a national non-governmental organization, Ms. Diane Richler, stated that:

> Sometimes that would mean we sent in an application and it wasn't clear who got it or whose desk it was on or where it was sitting. We wouldn't hear back. We wouldn't know if something had been approved or it hadn't been approved. On occasion, we've actually received a cheque before we received notice that the projects were funded. In other times, we would send in a project proposal and we would never hear whether in fact it had been considered or not.[5]

We recognize the importance of well-trained staff, but as our interim report noted, training is not a panacea. Newly acquired skills undoubtedly help workers to become more productive. However, if there are not enough employees to do the job properly, the job will not be properly done. Many witnesses suggested that HRDC should bolster the number of employees involved in project administration and financial management. The Committee believes that adequate staffing is critical to success in restoring good administration in HRDC. The 1999 internal audit report recommended that HRDC review the required competencies and current levels of staff training. HRDC has indicated that it is committed to ensuring that it has the right number of trained employees in place to manage grants and contributions better.

However, the Committee is not convinced that staffing issues have received the attention they warrant. While the *Action Plan* identifies several measures to upgrade and augment staff responsible for administering grants and contributions, it is unclear from HRDC's main estimates for 2000-01 or the first *Progress Report on the Action Plan* that it has secured the necessary resources to fund the human resource-related actions required for good administration.

---

[5] Standing Committee on Human Resources Development and the Status of Persons with Disabilities (hereafter HRDP), *Evidence*, Meeting No. 32 (11:30), 16 May 2000.

We recommend that:

8. **HRDC should treat staffing needs, including training, as one of its highest priorities to enhance administration of grants and contributions. Moreover, the acquisition of additional financial resources to meet these needs should be identified immediately and secured from HRDC's existing budget, and recouped through supplementary estimates.**

9. **HRDC should provide the necessary training to project officers to permit them to educate and assist third-party project sponsors in terms of departmental expectations, and program rules and guidelines.**

B. Applying Eligibility Criteria Consistently and Transparently

Openness and fairness in the application of program criteria are essential to proper program administration. All of HRDC's grant and contribution programs have established program criteria designed to help these initiatives achieve their intended objectives. Unfortunately, in some instances these eligibility criteria are too vague and/or unknown to individuals for whom the programs are designed.

Although no longer in existence, the Transitional Jobs Fund (TJF) was one program that seemed to be devoid of well-defined and publicized eligibility criteria.[6] According to information provided by HRDC, four key criteria had to be met if a proposal was to be eligible for TJF funds.[7] To identify and recommend projects, regional and local officials gave priority to areas that had a UI/EI regional unemployment rate of 12% or more. Officials also exercised judgement to designate, as eligible for funding, regions containing pockets of high unemployment, regions containing groups with persistently high unemployment and regions involving a strategic investment that would have positive spin-offs for surrounding areas that had high unemployment. Remarkably, the terms and conditions for the TJF were silent on the definition of "high unemployment."

HRDC officials assured the Committee that regional offices informed MPs of these selection sub-criteria. We cannot support this claim because the Committee found no evidence that HRDC was able to apply the eligibility criteria for the Transitional Jobs Fund equitably across the country. The public, especially potential project sponsors, was not adequately informed of the program's criteria. We believe this to be particularly germane

---

6 The Transitional Jobs Fund was replaced by the Canada Jobs Fund on 1 April 1999.

7 These four key criteria were: projects must lead to the creation of sustainable jobs, partners and sponsor must contribute 50% of overall project costs, projects should be consistent with local/regional economic development and the province/territory must agree that the project be funded.

in the context of identifying eligible sub-regional areas in EI/UI economic regions with an unemployment rate below 12%.

We recommend that:

10. HRDC should ensure that eligibility criteria governing access to all of its programs are clearly identified, adequately communicated and applied equitably across the country.

C. The Role of the Community and Members of Parliament in Project Approval

Although some of the government's critics allege that HRDC grants and contributions were dispensed to achieve political ends, proof supporting this allegation has never been provided to the Committee. All members of this Committee oppose using public funds for partisan purposes.

The Committee recognizes that direct political involvement in HRDC's project selection process can potentially create a conflict for parliamentarians, whose role is to hold the government accountable. Although currently limited to a very small number of programs, the direct involvement of Members of Parliament in the selection of HRDC projects can undermine this responsibility. Consequently, we believe that MPs' input in the project selection process should remain advisory.

Given the nature of the programs that are administered by HRDC, the Committee recognizes that it is necessary to adopt different approaches to achieve the appropriate level of accountability that is required to properly administer grants and contributions. The Committee has considered, for example, broadening the decision-making process to include community-based project advisory groups. This approach captures a broader community interest and greater transparency, two important ingredients for enhancing accountability. The Coalition of National Voluntary Organizations told us that "[t]here's a huge infrastructure out there that we are not tapping into ... I think a lot of times we're confusing the political process and decision making with what really works at the local level."[8] "The broader the representation, the better" was the message delivered to the Committee during its roundtable meeting on the role of MPs and others involved in project selection.

Members of Parliament undeniably possess an important understanding of, and knowledge about, the communities they represent. The Committee would like to see these assets applied in establishing community-based project selection advisory groups across the country. These advisory groups should encompass broad representation and

---

[8] HRDP, *Evidence*, Meeting No. 32 (11:40), 16 May 2000.

focus their efforts on high value projects, especially those delivered by for-profit sponsors where the risks appear to be the greatest.

Of course, the activities of community-based project selection advisory groups must be sensitive to the arrangements that are already in place, such as Labour Market Development Agreements and regional bilateral agreements with Aboriginal groups.

We recommend that:

11. This Committee explore the feasibility of establishing project selection advisory groups in communities throughout the country.

D. New Governance Arrangements and the Role of Third-parties

Over the years, HRDC has increasingly relied on third-parties to deliver grants and contributions. By harnessing the interests of community stakeholders, this model is thought to be an effective way to deliver a myriad of measures to a diverse client base like that served by HRDC. This approach also encourages a greater investment in Canadians,[9] but it requires new accountability structures to ensure that public funds are properly administered. Respected observers of government told the Committee that we are now in an era of distributed governance and this necessarily requires an acceptance of what Professor Gilles Paquet of the University of Ottawa called "soft accountability."[10] Old accountability structures must be modified and the government in general, and HRDC in particular, must accept that there is no single accountability response. In short, HRDC needs to accommodate various levels of accountability. In doing so, we recognize that many of HRDC's partners — voluntary organizations, businesses and other levels of government — are also accountable to their own constituencies. In an overwhelmingly vast majority of cases, HRDC grants and contributions are properly administered and spent. Ultimately, this is what Canadians expect and the Committee must try to ensure that HRDC has the structures in place to meet this expectation.

In a recent audit on new governance arrangements,[11] the Auditor General of Canada expressed concern that the government is not using a consistent framework for accountability. The report identified several weaknesses and noted that there was a need for clearer responsibilities, greater transparency, stronger mechanisms to protect the public interest and better reporting. In his appearance before the Committee, the Auditor General said that better management and accountability can flow from better agreements

---

9 According to information provided by HRDC, some $1.5 billion was leveraged from HRDC's partners in 1998-99. These initiatives and delivery arrangements encourage partners to contribute either in-kind or monetarily.

10 HRDP, *Evidence*, Meeting No. 30 (11:25), 9 May 2000.

11 Office of the Auditor General of Canada, *1999 Report of the Auditor General of Canada*, Chapter 23, November 1999.

"I think that if agreements with partners are well thought through and if enough effort is invested in those agreements, you can end up with quite a satisfactory result. If you don't do it well, the risks are much higher than they would be if you were running the program yourself."[12]

The Committee believes that a range of accountability structures should be used to help ensure that funds delivered through HRDC are properly spent. Each accountability structure would depend, for example, on the type of measure being funded, the partnership involved and the results to be achieved. Better decision-making structures, such as the one discussed in the previous section, need to be developed. And in the case of government-to-government partnerships, accountability could be strengthened through better reporting and auditing requirements.

We recommend that:

12. **HRDC should put in place more comprehensive contribution agreements that outline performance expectations, financial rules and penalties in the event of non-compliance.**

13. **HRDC should utilize the necessary financial expertise, whether internal or external, to assess and approve financial proposals and business plans.**

14. **HRDC staff should apprise all project sponsors of the importance of meeting the objectives and outcomes of grants and contributions, their obligations under contribution agreements and the consequences of failing to meet these.**

15. **HRDC should consider imposing a moratorium on providing funds to project sponsors who do not comply with the terms and conditions of their funding arrangements.**

16. **In negotiating agreements under what the Auditor General of Canada calls "collaborative arrangements," HRDC (and other government departments) should ensure that each party receiving federal funds is subject to clearly defined and enforceable requirements to report on, evaluate and audit this spending.**

E. An Appropriate Balance Between Decentralization, Flexibility and Control

This Committee understands the need to strike a balance between the requirements for sound financial administration and the need for responsiveness to local

---

[12] HRDP, *Evidence*, Meeting No. 20 (12:30), 23 March 2000.

circumstances. The need for caution in this regard was expressed by the Auditor General who warned about the danger of increased red tape. In his appearance, Mr. Arthur Kroeger, a former senior public servant, reinforced the position that it is important not to over-compensate for what has happened in the administration of grants and contributions. He warned of the danger of increasing the "burden on large, large numbers of voluntary organizations, most of which have very thin resources....[I]f the political reaction is overdone...you're going to get an administrative overload...too much money transferred to red tape and overhead to the detriment of the recipient organization."[13] He also commended the value of collaboration at the local level to ensure that programs worked well for the community.[14] Representatives of national voluntary associations, Mr. Al Hatton, and Ms. Diane Richler, spoke about the hardship experienced by the voluntary sector due to the increase in requests for information that was delaying payments and consuming the time of employees. Dr. Gillian Kerr pointed out that "the way funders panic is that they clamp down and they ask a whole lot more questions of the agencies and the whole system freezes."[15]

HRDC has shifted much of its work from headquarters to the local regions. The level of flexibility and discretionary authority of the program officers and local managers has increased. The aim of this exercise was to make the administration of grants and contributions more responsive to local conditions. At the same time, it risks fragmenting the management of the programs and makes uniform supervision difficult. The need for additional measures to manage this change was recognized recently when the Human Resources Investment Branch was split into two parts — one dealing with grants and contributions run from headquarters and another to manage those administered regionally. The Committee believes that the appropriate balance between decentralized and headquarters operations has yet to be achieved. At the same time, the Committee wonders whether the decentralization has not, in fact, been a regrouping that has centralized program administration in regional head offices rather than moving this to the local level (i.e. Human Resource Centres of Canada).

We recommend that:

17. **HRDC should not reverse the decentralization of its grant and contribution programs to regional offices. The objectives of sound administration, transparency, and accountability can and should be addressed within the context of regional and local operations that are best able to respond to local needs.**

18. **HRDC should ensure that organizations receive money according to their grant or contribution agreement in a timely manner. The**

---

13 HRDP, *Evidence*, Meeting No. 30 (11:10), 9 May 2000.

14 HRDP, *Evidence*, Meeting No. 30 (12:15), 9 May 2000.

15 HRDP, *Evidence*, Meeting No 31 (11:20), 11 May 2000.

Department should guard against over-compensating for the shortcomings found in the 1999 internal audit with a reactive return to unnecessary red tape.

19. **HRDC should strengthen its internal lines of reporting and monitoring to ensure that the delegation of administration and management to regional offices and headquarters is balanced with appropriate measures to ensure accountability.**

20. **By 1 June 2001, HRDC should report to this Committee on how it has struck a balance between decentralization, flexibility and control.**

IV. RESTORING CONFIDENCE

A. File Reviews, Performance Tracking and On-going Monitoring

According to the first quarterly *Progress Report on the Action Plan*, HRDC has completed its review of all active files. The Department also intends to conduct a review of closed files and is currently developing a cost-effective approach for doing so. According to the *Action Plan*, all files closed in 1998-99 and 1999-00 should be reviewed and completed (including follow-up action) by 31 August 2000. Based on the results of this review, HRDC will determine if it is beneficial to extend its file review to earlier periods.

HRDC's active file review concluded on 30 April 2000. This review consisted of checking 16,971 files on grants and contributions worth $1.35 billion to ensure that established program requirements and file management standards are being met. Of these files, an adjustment or overpayment was identified in only 22 instances. The dollar value of adjustments and overpayments identified in these files was $749,864 or less than 0.1% of the total value of projects subjected to this review. According to the *Progress Report*, only $2,426 remains to be recovered.[16]

The Committee understands that there are several cases pending where misspending is alleged. These cases are being investigated by the proper authorities and if someone is trying to defraud the government appropriate action will be taken. While these matters are well beyond the purview of this Committee, it should be noted that HRDC grants and contributions were properly spent in an overwhelmingly vast majority of cases.

In the past, many years would elapse before a follow-up internal audit would be conducted. This will not be the case with the 1999 internal audit, as HRDC is conducting an ongoing follow-up audit. In September 1999, responsibility for this was given to the National Grants and Contributions Performance Tracking Directorate and it was fully staffed by November 1999. According to the inaugural *Progress Report*, the Tracking Directorate only reviewed an initial sample of 76 active files and concluded both that all of the files in the sample respected the five essential financial criteria outlined in the *Action Plan* and that all of files had been reviewed as required. Subsequent reports are expected to include a more comprehensive treatment of new contract activity. The Minister of

---

[16] Human Resources Development Canada, *Progress Report on the Action Plan for Strengthening Administration of Grants and Contributions*, May 2000, p. 13. This does not include overpayments totalling $226,369.51 that were identified in the follow-up review of projects in the audit sample. As indicated in our interim report, all but $604.21 was recovered.

HRDC told the Committee that the Tracking Directorate cost about $0.7 million in 1999-00 and is expected to cost some $2 million in the current fiscal year.[17]

We recommend that:

21. **This Committee should review quarterly *Progress Reports* to the Minister and the forthcoming (October 2000) value-for-money audit conducted by the Office of the Auditor General of Canada.**

22. **HRDC should continue to operate its National Grants and Contributions Performance Tracking Directorate until it observes, for a sufficient period of time, results that are within established acceptable performance levels. Thereafter, the Internal Audit Bureau should conduct a bi-annual audit of these grants and contributions.**

23. **To enhance public confidence, HRDC should ensure that it meets the deadlines contained in its *Action Plan* and that the public be fully informed in a timely manner of HRDC's progress in improving the administration of grants and contributions.**

B. Strengthening Treasury Board's Role in Overseeing Grants and Contributions

As the financial general manager of the federal government, the Treasury Board has a great interest in promoting a system that strengthens the government's ability to promote good administration practices for managing grants and contributions. The Committee was advised that Treasury Board's current approach in this regard is to issue guidelines, then expect departments to adopt them and carry them into practice. We were told that over the years, the Treasury Board has shifted away from an approach that involves issuing directives requiring a department to act to one that entails directives on good practice, with the expectation, of course, that these good practices will be adopted and rooted in ongoing activities.[18] While the Committee does not want the Treasury Board to micromanage federal government departments, it believes that the Treasury Board should bolster its oversight function.

The Committee is truly at a loss to explain the extent of inertia that had existed in HRDC and its predecessor, Employment and Immigration Canada, in responding to problems identified in previous internal audits of grants and contributions. This was evident from our meeting with the Auditor General who said that:

---

17 HRDP, *Evidence*, Meeting No. 34 (11:35), 18 May 2000.

18 HRDP, *Evidence*, Meeting No. 20 (11:35), 23 March 2000.

> I cannot help but express frustration with the way the government manages grants and contributions in general. Our audit work in various departments back to 1977 has identified persistent shortcomings, from problems in compliance with program authorities to weaknesses in program design, instances of poor controls, and insufficient measurements in reporting of performance. We continue to face the same kinds of problems each time we audit grant and contribution programs.[19]

One mechanism to address this inaction would be to require departments and agencies to prepare an action plan to alleviate problems identified in internal audits of grants and contributions and to submit these plans to the Treasury Board to monitor their implementation. Treasury Board could take the necessary and appropriate action when departments fail to achieve the desired results.

It is the Committee's opinion that one of the key features of good project management is a comprehensive contribution agreement that outlines program eligibility criteria, expected results and rules with respect to spending and non-compliance. As discussed elsewhere in this report, the terms and conditions of the Transitional Jobs Fund left much to be desired, especially in relation to selecting eligible regions. The Committee suspects that some of the problems associated with this program might have been avoided had the rules been more comprehensive and clearer. The Auditor General unambiguously stressed the need for greater Treasury Board involvement in establishing the terms and conditions that individual programs must meet.

Soon, the Treasury Board will make public its new policy on transfer payments. While the Committee was unable to ascertain the extent to which the Treasury Board intends to become more active in the development of terms and conditions and monitoring its new transfer payment policy, this Committee strongly supports movement in that direction. In addition, the Treasury Board must be prepared to take meaningful action against departments that fail to comply with its policies on grants and contributions.

The Committee heard the challenge from Dr. Gillian Kerr urging the government to seize the opportunity and exhibit leadership in coordinating and harmonizing its databases. She told us that:

> ...it's a wonderful time to start dealing with this problem. This is an incredible opportunity to fix the system for the Canadian charitable sector, as well as for the different levels of government, at the same time to develop information tools that can benefit charities, as well as making the whole sector more accountable and more transparent to the public. ...What I would really encourage you to think about is an integrated information system, probably on the web, so having parts of it public and available to the public and parts of it private and available to funders, and start developing standardized definitions of common data elements so that agencies don't have to fill out the same things over and over again in different ways, but also so that

---

[19] HRDP, *Evidence*, Meeting No. 20 (11:10), 23 March 2000.

> you can instantly grab huge amounts of information about where money's going, where it's being spent, where it's being invested and what kinds of impact it's having.[20]

The Committee agrees that the argument in favour of resources to coordinate and harmonize databases that contain information of recipient organizations is timely. The integration of databases would increase the accountability for and efficient administration of grants and contributions. It would also ease the unnecessary administrative burden placed on recipient organizations which are required to regularly provide identical information in differing forms for various applications.

We recommend that:

24. **The Treasury Board should require all government departments to prepare an action plan with deadlines to address problems identified in future internal audits on grants and contributions. The Treasury Board should use the tools at its disposal to ensure that these plans are implemented and that all financial and administrative problems involving grants and contributions are satisfactorily addressed.**

25. **The Treasury Board should become involved to a greater extent in establishing the terms and conditions of grant and contribution programs and should ensure that there is a strengthened and more comprehensive transfer payment policy in place.**

26. **The Treasury Board should strengthen its oversight function and become more active in monitoring adherence to a strengthened transfer payment policy and be prepared to use the tools at its disposal to enforce compliance.**

27. **The Treasury Board should re-evaluate its 'use it or lose it' policy and review its guidelines and regulations that deal with lapsing program funds in order to avoid year-end pressures to disburse funds in a manner that can result in administrative and financial mismanagement.**

28. **Treasury Board should develop information management policies and rules with regard to the maintenance and accessibility of electronic records.**

29. **Treasury Board, in collaboration with other key government departments, should develop a plan for the system-wide coordination and harmonization of financial databases for organizations that receive grants and contributions.**

---

[20] HRDP, *Evidence*, Meeting No. 31 (11:20), 11 May, 2000.

V. ORGANIZATIONAL STRUCTURE: WHAT WE HAVE LEARNED

In beginning this study, the Committee structured its search for information and its questions around the issues raised by the 1999 internal audit of the grants and contributions. As the members moved forward, however, we realized that it is impossible to separate these current questions from some of the larger issues about the Department that we have encountered during our past work. We believe that our dissatisfaction with the administration of grants and contributions is a clue to understanding our overall dissatisfaction with what has evolved over the years.

The members of the Standing Committee began to ask:

- What should be the objectives of the Department?
- How do these relate to the mandate of the Department?
- What is the organizational structure and the 'tools' that the Department requires to meet its objectives?

When Human Resources Development Canada was created seven years ago, it reflected the belief that Canadians would benefit from the horizontal and integrated management of a broad range of policies and programs that intersected — labour, employment and training, and social development. A super ministry like HRDC was seen as the way to ensure cohesion and consistency. The Department was put together in 1993 out of parts, or all, of five previous government departments. As a result of the 1993 reorganization, policies and programs that had previously been the responsibility of five different ministers and managed by five separate deputy ministers became the responsibility of one minister who is supported by one deputy minister.

In the current fiscal year, HRDC has responsibility for approximately $60 billion or roughly 45% of federal government spending.[21] Compared to other federal departments HRDC will spend 5.5 times more than National Defence ($11 billion), 26 times more than Agriculture and Agri-Food ($2.3 billion), 30 times more than Health Canada ($2 billion), and 100 times more than Environment Canada ($0.6 billion).

Confronted by these statistics, the preliminary conclusion might be that HRDC's administrative problems are a result of its size. The Committee feels, however, that this conclusion oversimplifies the situation. However, unlike many other large organizations that have a unity of purpose, HRDC does not.

---

[21] The federal spending referred to here is some $132 billion, which excludes debt servicing costs and payments to Crown corporations, but includes expenditures under the Canada Pension Plan.

As it stands, HRDC is most easily characterized by its diversity: of purpose, of programs and criteria, as well as of clientele. Our study of grant and contribution programs demonstrated that this diversity has led to a lack of consistency or even conflict among some of these elements. For example, we found that no single accountability mechanism or administrative response to the grants and contributions issue can accommodate the fact that some programs functioned in one manner and others in another.

We began asking ourselves if HRDC's administrative problems extended beyond poor management, along with a lack of resources and tools to deliver adequately grants and contributions. In this regard, most of us suspect that a large part of the problem is rooted in HRDC's organizational structure which results in its inability to satisfy the diverse clientele that this department is expected to serve in both its daily operations and its medium and long-term policy development.

Our overall work as a Committee and our study of grants and contributions have led us to observe that the positive synergies that were anticipated by the amalgamation of five departments in 1993 have failed to materialize. The Committee has seen evidence of dysfunction, as well as the ghettoization and marginalization of some issues — for example, homelessness, Aboriginals and people with disabilities.

Prior to 1993, five departments and five ministers had the opportunity to participate in the development of policies now falling under the mandate of HRDC. In the pre-HRDC years, policy debates occurred among these departments and ministers. Obviously, if they could not agree, Cabinet would discuss the issue and make a decision. After the amalgamation of 1993, these debates, tradeoffs, and frequently, decisions, occurred within HRDC, a single organization which has a highly hierarchical command and control structure. Is it appropriate that discussions and decisions about important public policy issues take place within a single organization? Where should the debate and decisions take place? Within the lower levels of the public service? Within the ranks of the senior public servants in the Department and central agencies? Within Cabinet? In terms of the latter, how can a single minister be expected to support adequately the disparate policy objectives pursued by a department like HRDC?

As members of the Standing Committee on Human Resources Development and the Status of Persons with Disabilities, we have had problems both in dealing with the diversity of the activities of the Department and in ensuring that the Department is accountable to Parliament. Because of the limited time available to parliamentary committees, we have had to leave unscrutinized many of the important issues related to HRDC — for example, the various transfers to the provinces and territories. HRDC's estimates, both the *Report on Plans and Priorities* as well as the *Performance Report*, contain less detail than those of many other departments because of the number of issues included in them. The estimates documents were, for example, of extremely limited value in our effort to gain information about HRDC's grant and contribution

programs. All Members of the Committee and of Parliament would benefit from better oversight of the Department's spending and accountability. In turn, better parliamentary scrutiny would benefit Canadians who deserve to know that their money is being spent appropriately. If this Committee cannot adequately hold the Department accountable to Parliament, we question whether a single minister can adequately be held accountable for 45% of the spending by the federal government.

In order to accommodate the interests of Members of Parliament and HRDC's mandate, this Committee is the largest of all the standing committees of the House of Commons. We have formed two sub-committees — one on children and youth, another on persons with disabilities as one means of dealing with the diverse mandate that we have as a Committee. We still, however, feel that we have not been able to study and make recommendations on the plethora of issues that we would like to follow — for instance, labour, seniors, homelessness, the new world of work and financial assistance for students in post-secondary institutions. Both the government and opposition members could better examine the policies and programs of a department that had a less diverse mandate.

During their appearances before the Committee, we have found the officials of HRDC to be very internally focussed. They do not seem to understand the need for appropriate and timely information to Parliament. Our meetings on grants and contributions showed the Committee that the Department appears to be overly bound by its own past practices and spends too much time, energy and resources justifying them. Part of HRDC's mandate is to broker change. This is only possible by listening, learning and applying the knowledge of others. HRDC should be searching for innovative techniques not defending old models and activities. When we asked outsiders — experts from private foundations, other granting agencies and universities about how they dealt with similar problems in funding grants and contributions, we heard that there are many alternatives that were never mentioned by HRDC in its several appearances before us.

Increasingly, the walls between policy sectors have become more porous as a way of dealing with the challenges of globalization and an increasingly well-educated population. In this context, social policy remains important. As Members of Parliament, our contact with Canadians has led us to believe that HRDC should lead in devising policies and programs to deal with social issues. Unfortunately, we perceive that the driving force behind the HRDC is economic — namely, employment. This means that certain policy issues, for example, seniors, have been overlooked. Other complicated social policy areas, like children's issues and homelessness, have an employment-related tint to them.

The Human Resources Investment Branch (HRIB) provides one concrete piece of evidence that the social element is problematic in the Department's view of itself. HRDC's estimates state that HRIB's key commitment is to "provide Canadians with an effective and efficient labour market." Yet, the Department uses this commitment as its response to

the objective in the Speech from the Throne to "build a better quality of life for all Canadians — for our children, ourselves and our neighbours." Undoubtedly, a better quality of life involves more than helping people to find jobs. HRIB deals with literacy, people with disabilities, children, Aboriginal people. Several of our witnesses told us that the employment focus of HRDC skewed their social development activities and did not adequately take into account their role as agents of change within their communities.

Because there is a void at the federal level when it comes to dealing with a range of policy issues, the Committee, and Canadians generally are left with unanswered questions: What does this employment focus mean for children who have not started work, or for the seniors who have finished working? How can a federal department that is based on an economic paradigm deal with social issues? Do Canadians want to be merely considered as "human or economic resources" or do they want to be considered as citizens? Has the opportunity created by the formation of HRDC been lost by design or by default? Does the federal government want a role in social policy? In today's circumstances, what is the best way to deal with children, youth, seniors, or people with disabilities? Are issues like homelessness, employment-related only?

Given the Committee's conclusion that HRDC's structural makeup has proven unsatisfactory, we believe that the federal government should reposition itself so that it can better address issues that concern Canadians but that cut across existing departmental boundaries. The circumstances that led to the formation of HRDC in 1993 are not the circumstances of today; homelessness was not the serious issue that it has become. There is, for example, no place in government that integrates the social condition of Canadians with their health needs. The social determinants of health are recognized as one of the factors that strongly influences the health of Canadians and social programs and policies structured by HRDC have an undoubted impact on these. Several of our witnesses spoke about developing healthy communities and talked about community economic development. Strong communities are developed through training and jobs but also through a host of other measures.

When we began our study of grants and contributions, this Committee never intended to get into a discussion about redesigning HRDC. But we have come to the conclusion that we could not adequately deal with these transfers without taking a broader look at what HRDC does and how it is doing it. The Committee believes that it is time to rethink the whole concept of a department of human resources development in light of changing conditions and current needs. The appointment of more secretaries of state within the existing Department will not solve the problem. Even with more secretaries of state, all the public servants within the Department will still report to the deputy minister of HRDC and the minister of Human Resources Development Canada will still have responsibility for all departmental spending and activities.

The solution may lie in creating more focused and less diverse departments. What could be the best machinery? For example, would labour, employment and employment

insurance combined in a single department provide more consistency? A more focussed operation might make it easier for specialists for example, to do a better job in evaluating business plans for third-party, private sector operations. Would it make sense to have a specialized department (as in Britain) to oversee and manage statutory transfers to individuals (Old Age Security, Guaranteed Income Supplement, Canada Pension Plan and Canada Pension Plan: Disability)? This narrower mandate might assist in the management of the systems and information required by these programs.

This division, however, does not address the issue of putting in place an adequate structure to deal with horizontal issues that relate to social policy and social development. Is it time to recreate a central agency, like the Ministry of State for Social Development, that can oversee and coordinate the activities of all federal departments and agencies with mandates related to social issues? Such a structure might house a small program branch for demonstration projects and related activities.

This Committee knows that it has not received adequate evidence to weigh the arguments in favour of alternatives to the current structure, but we agree that a change is required. We also agree that unless the management culture changes and management approaches and practices improve, we may end up, like the sorcerer's apprentice, with several badly managed replacements.

We recommend that:

30. **The government should divide HRDC into several more homogeneous and focused structures.**

VI. CONCLUSION

Throughout the Committee's hearings, many witnesses reminded us that the delivery of grants and contributions entails risks and that problems will undoubtedly surface from time to time. We were told that HRDC needs to better balance these risks by continuing to provide quality services within a framework that guarantees adequate accountability and transparency. Canadians need to be assured that public funds are being directed to the purposes for which they were intended.

In the opinion of this Committee, there is no need to enlarge the bureaucratic processes underlying the delivery of HRDC grants and contributions. This only serves to bog down the system. Moreover, this approach would not guarantee results nor would it eliminate the risks associated with delivering these funds. What is needed is better management, enough well-trained project officers aided by modern-day tools capable of working within a flexible delivery system, and an overall structure that ensures that the policies and guidelines in place to administer these funds minimize risks and provide the level of accountability that Canadians have come to expect. We hope that our recommendations further the pursuit of these goals and help achieve the appropriate balance that we all seek.

The Committee thanks all of the witnesses who shared their time, experience and thoughts with us during our hearings. Without this support, the Committee would not have been able to prepare this report.

RECOMMENDATIONS

1. The *Performance Report* of the Department of Human Resources Development should provide detailed annual information to Parliament and the public about how the commitments in *Strengthening Grants and Contributions at HRDC* have ensured that payments to recipients of grants and contributions meet financial and program requirements.

2. HRDC should ensure that it has the necessary expertise to administer grant and contribution programs and that the department allocates more resources to hiring and training financial administrators with appropriate educational and professional qualifications.

3. HRDC should better integrate financial managers into its program design and delivery operations. To ensure that program managers adhere to proper financial standards and procedures, greater oversight must be part of the changing role of the financial community if HRDC is to achieve higher levels of prudence and probity.

4. The forthcoming Auditor General's report on HRDC grants and contributions should provide guidance on ways to balance efficiency and flexibility in terms of program delivery and the need for sound financial management.

5. HRDC should give a higher priority to the Department's three-year plan to develop a system that tracks the performance history of project sponsors and a system that integrates the Department's financial and administrative systems. The plan should be put in place sooner than the three years promised in the *Action Plan*.

6. To promote transparency, HRDC should ensure that it has an information system accessible to the public on the departmental Web site that provides details about individual grant and contribution programs.

7. HRDC should commission an evaluation of its managerial staffing practices, by a private sector management consulting firm, with a view to improving and supporting managerial continuity and stability in National Headquarters and regional offices throughout the country.

8. HRDC should treat staffing needs, including training, as one of its highest priorities to enhance administration of grants and

contributions. Moreover, the acquisition of additional financial resources to meet these needs should be identified immediately and secured from HRDC's existing budget, and recouped through supplementary estimates.

9. HRDC should provide the necessary training to project officers to permit them to educate and assist third-party project sponsors in terms of departmental expectations, and program rules and guidelines.

10. HRDC should ensure that eligibility criteria governing access to all of its programs are clearly identified, adequately communicated and applied equitably across the country.

11. This Committee explore the feasibility of establishing project selection advisory groups in communities throughout the country.

12. HRDC should put in place more comprehensive contribution agreements that outline performance expectations, financial rules and penalties in the event of non-compliance.

13. HRDC should utilize the necessary financial expertise, whether internal or external, to assess and approve financial proposals and business plans.

14. HRDC staff should apprise all project sponsors of the importance of meeting the objectives and outcomes of grants and contributions, their obligations under contribution agreements and the consequences of failing to meet these.

15. HRDC should consider imposing a moratorium on providing funds to project sponsors who do not comply with the terms and conditions of their funding arrangements.

16. In negotiating agreements under what the Auditor General of Canada calls "collaborative arrangements," HRDC (and other government departments) should ensure that each party receiving federal funds is subject to clearly defined and enforceable requirements to report on, evaluate and audit this spending.

17. HRDC should not reverse the decentralization of its grant and contribution programs to regional offices. The objectives of sound administration, transparency, and accountability can and should be addressed within the context of regional and local operations that are best able to respond to local needs.

18. **HRDC should ensure that organizations receive money according to their grant or contribution agreement in a timely manner. The Department should guard against over-compensating for the shortcomings found in the 1999 internal audit with a reactive return to unnecessary red tape.**

19. **HRDC should strengthen its internal lines of reporting and monitoring to ensure that the delegation of administration and management to regional offices and headquarters is balanced with appropriate measures to ensure accountability.**

20. **By 1 June 2001, HRDC should report to this Committee on how it has struck a balance between decentralization, flexibility and control.**

21. **This Committee should review quarterly *Progress Reports* to the Minister and the forthcoming (October 2000) value-for-money audit conducted by the Office of the Auditor General of Canada.**

22. **HRDC should continue to operate its National Grants and Contributions Performance Tracking Directorate until it observes, for a sufficient period of time, results that are within established acceptable performance levels. Thereafter, the Internal Audit Bureau should conduct a bi-annual audit of these grants and contributions.**

23. **To enhance public confidence, HRDC should ensure that it meets the deadlines contained in its *Action Plan* and that the public be fully informed in a timely manner of HRDC's progress in improving the administration of grants and contributions.**

24. **The Treasury Board should require all government departments to prepare an action plan with deadlines to address problems identified in future internal audits on grants and contributions. The Treasury Board should use the tools at its disposal to ensure that these plans are implemented and that all financial and administrative problems involving grants and contributions are satisfactorily addressed.**

25. **The Treasury Board should become involved to a greater extent in establishing the terms and conditions of grant and contribution programs and should ensure that there is a strengthened and more comprehensive transfer payment policy in place.**

26. **The Treasury Board should strengthen its oversight function and become more active in monitoring adherence to a strengthened transfer payment policy and be prepared to use the tools at its disposal to enforce compliance.**

27. **The Treasury Board should re-evaluate its 'use it or lose it' policy and review its guidelines and regulations that deal with lapsing program funds in order to avoid year-end pressures to disburse funds in a manner that can result in administrative and financial mismanagement.**

28. **Treasury Board should develop information management policies and rules with regard to the maintenance and accessibility of electronic records.**

29. **Treasury Board, in collaboration with other key government departments, should develop a plan for the system-wide coordination and harmonization of financial databases for organizations that receive grants and contributions.**

30. **The government should divide HRDC into several more homogeneous and focused structures.**

APPENDIX A
LIST OF WITNESSES

Associations and Individuals	Date	Meeting
Department of Human Resources Development	2000/02/10	10
David Good, Assistant Deputy Minister		
Claire Morris, Deputy Minister		
Jane Stewart, Minister		
Alan Winberg, Assistant Deputy Minister		
Department of Human Resources Development	2000/03/02	17
Bill Ferguson, Director General		
David Good, Assistant Deputy Minister		
Claire Morris, Deputy Minister		
Alan Winberg, Assistant Deputy Minister		
Department of Human Resources Development	2000/03/16	18
James Martin, Director General		
Alan Winberg, Assistant Deputy Minister		
Privy Council Office	2000/03/21	19
Mel Cappe, Clerk and Secretary to the Cabinet		
Office of the Auditor General of Canada	2000/03/23	20
Maria Barrados, Assistant Auditor General		
L. Denis Desautels, Auditor General		
Theresa Duk, Principal		
Henno Moenting, Principal		

Associations and Individuals	Date	Meeting
Consulting and Audit Canada	2000/03/28	21
Christiane Ouimet, Chief Executive Officer		
Bernard Thérien, Principal consultant		
Ekos Research Associates Inc.		
Tim Dugas, Principal, Goss Gilroy Inc.		
Janice Remai, Director, Ekos Research Associates		
Office of the Information Commissioner of Canada		
John Reid, Commissioner		
Office of the Privacy Commissioner of Canada		
Bruce Phillips, Commissioner		
Department of Human Resources Development	2000/03/30	22
Claire Morris, Deputy Minister		
Suzette Perreault, Director General		
Danielle Vincent, Assistant Deputy Minister		
Treasury Board of Canada	2000/04/04	23
Rick Neville, Deputy Comptroller General		
Lucienne Robillard, President		
Carole Swan, Acting Secretary of the Treasury Board and Comptroller General of Canada		
Association of Public Service Financial Administrators	2000/04/06	24
Greg Gauthier, Director		
Merdon Hosking, President		

Associations and Individuals	Date	Meeting
Canada Employment and Immigration Union	2000/04/06	24
Molly Boyd, National Vice-President		
Jeannette Meunier-McKay, National Executive Vice-President		
Cres Pascucci, National President		
Jim Richards, National Vice-President		
Canadian Comprehensive Auditing Foundation	2000/05/02	28
Jean-Pierre Boisclair, President		
Deloitte Touche		
Susan Mingie, Partner		
Colin Potts, Partner		
Natural Sciences and Engineering Research Council of Canada	2000/05/04	29
Thomas Brzustowski, President		
Private Foundations Canada		
Julie White, President and CEO		
Gowling, Strathy and Henderson	2000/05/09	30
Sean Moore, Public Policy Advisor		
University of Ottawa		
Gilles Paquet, Professor		
As Individual		
Arthur Kroeger		

Associations and Individuals	Date	Meeting
Charity.ca	2000/05/11	31
Susan Brekelmans, Charity Liaison Officer		
University of Toronto		
Audrey Cheung, Director, Research Grants		
As Individual		
Gillian Kerr, Consultant		
Canadian Association for Community Living	2000/05/16	32
Diane Richler, Executive Director		
Coalition of National Voluntary Organizations (The)		
Al Hatton, Executive Director		
Department of Human Resources Development	2000/05/18	34
Hy Braiter, Senior Assistant Deputy Minister		
Claire Morris, Deputy Minister		
Jane Stewart, Minister		
Alan Winberg, Assistant Deputy Minister		

REQUEST FOR GOVERNMENT RESPONSE

Your Committee requests that the Government table a comprehensive response to this report by September 20, 2000.

A copy of the relevant Minutes of Proceedings of the Standing Committee on Human Resources Development and the Status of Persons with Disabilities (*Meetings Nos 10, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 28, 29, 30, 31, 32, 34, 35 and 36 which includes this Report*) are tabled.

Respectfully submitted,

Peter Adams, M.P.
Chair

Official Opposition Report on HRDC Grants and Contributions

Introduction

Since the Liberal government came to power in 1993, $22.5 billion has been dispensed as grants and contributions by the Department of Human Resources Development. Another $3.17 billion will be spent this year. Internal HRDC audits, the Auditor General, and witnesses before committee indicate that those funds have been used ineffectively, inappropriately, and perhaps illegally.

The Canadian Alliance condemns the Liberal majority report of the HRDC Committee, which defends the government's abuse of public money, endorses the government's disingenuous reaction to the scandal, and offers no recommendations that address the root causes of the issues raised.

Gross mismanagement of taxpayer funds

The majority report of the HRDC Committee states:

> In an overwhelmingly vast majority of cases, HRDC grants and contributions are properly administered and spent.

This rosy view is contradicted by the Program Integrity Audit released on 19 January. Of files reviewed, 15% had no application; 25% had no description of the activities to be supported; 25% had no description of the characteristics of participants; 46% had no estimate of the number of participants; 72% had no cash flow forecast; 80% showed no evidence of financial monitoring; 87% had no evidence of supervision; and 97% showed no evidence that anyone had checked whether the recipient already owed money to HRDC. In an overwhelmingly vast majority of cases, HRDC grants and contributions are in fact not properly administered, so we have no way of knowing if the money was properly spent. The Auditor General told the committee on 23 March:

> Large amounts of public funds were spent without the appropriate controls, making it difficult to know whether the funds were used as intended, spent wisely and produced desired results.

The Auditor General has repeatedly pointed out the same problems in the administration of grants and contributions since 1977, including twice during the tenure of the current government, in 1994 and 1998, but there is no political will to change the way HRDC grants and contributions are handled. The current budget ignores the problems at HRDC and increases annual grants and contributions by almost $1.5 billion. The Official Opposition believes that until grants and contributions programs are reformed to ensure accountability and effectiveness, the government should reallocate funds from those programs to areas of greater value to Canadians.

Recommendation 1 **That the government forego the budgeted increase in grants and contributions spending in favour of new spending on health care.**

The Committee report holds no one responsible for the mismanagement of HRDC, blaming poor technology, staffing levels, and the complexity of the Department for the fiasco. Even if such issues caused the uncontrolled spending at HRDC, they were themselves the result of mismanagement.

Recommendation 2 **That according to the principle of ministerial responsibility, the Minister of Human Resources Development resign.**

Both the current Deputy Minister and the Clerk of the Privy Council, who was Deputy Minister of HRDC during the audit period, must also take some blame. In his current capacity, Mr. Cappe's management influence will extend to all federal departments and agencies. The Official Opposition believes that he has been promoted beyond his level of competence.

Recommendation 3 **That the Prime Minister transfer the present Clerk of the Privy Council to a more appropriate position.**

It is a matter of public record that Treasury Board guidelines were regularly broken at HRDC. The *Financial Administration Act* may have also been breached when the Department created two trust funds in the PM's riding to shelter grant money from the requirement that program funds lapse at the end of each fiscal year. Legal officials from HRDC and most Treasury Board officials said that the law was not broken, but we believe that these matters should be referred to an impartial authority.

Recommendation 4 **That the RCMP and Auditor General be asked to investigate possible breaches of the *Financial Administration Act* by HRDC.**

Political interference

Even when there is no direct link between grants and political donations, government MPs benefit from every grant announced. The Official Opposition has shown that the number of project approvals and the amounts approved rose sharply at election time. For example, in the month before the last election, then-Minister Pierre Pettigrew announced the largest TJF grant ever and the PM announced a $500,000 grant in his own riding.

Recommendation 5 **That the Department issue a standard press release for every grant, contribution or loan prior to announcements by MPs.**

The Minister's riding received $30 million in job-creation grants over three years, three times the amount disbursed in an average riding, although her riding is in a job-rich region of southern Ontario. The Department offered the excuse that the program uses outdated unemployment figures. Moreover, "high unemployment" is defined by HRDC in

relation to the actual unemployment figure, so the amount of job grants paid out will be constant.

Recommendation 6 **That current unemployment figures be used to determine eligibility for unemployment-relieving grants, contributions and loans, and that those programs not apply in areas where unemployment is low in absolute terms.**

The Minister cited "pockets of high unemployment" to justify grants in her riding, although no such criterion existed in the Terms and Conditions of the TJF. The Terms and Conditions of the CJF were changed to account for such "pockets." Virtually any riding can be an area of high unemployment according to artful application of these rules.

Recommendation 7 **That HRDC officials meet with officials from Statistics Canada, the Treasury Board and the Auditor General to define clear, standard government-wide criteria for the definition of high unemployment for the purpose of government programs.**

The TJF is supposed to attract private sector investment to create new permanent jobs, but studies indicate that half of investment comes from governments, half of the jobs would go ahead without a grant, and many are not new or full-time. In many cases, TJF funding has no impact on job creation. The Official Opposition believes that the government should undertake evaluations of the net impact of job subsidy programs.

Recommendation 8 **That the Treasury Board work with the Auditor General and the private sector to standardize ways for all government departments to measure the impacts of job subsidy programs.**

There is also strong evidence of political pressure on public servants. An Ekos study of the TJF commissioned by the government cited:

> ...uneasiness among some respondents regarding projects which may have been approved for political reasons...

Some HRDC officials have said they "had no choice" but to approve grants against regional guidelines. Some told the Committee that whistle-blower legislation would reduce political pressure on public servants, and help inform the public of wrongdoing.

Recommendation 9 **That the government pass whistle-blower legislation to reconcile the public service oath of confidentiality with the need for government accountability to the public.**

The greatest abuses of the TJF have occurred in the PM's riding. His office consistently lobbied the Minister's office and HRDC for funds for political supporters. A third of the PM's 1997 campaign donations were from companies that received federal grants or contracts. There are three ongoing police investigations into grants in the Prime

Minister's riding. Other government MPs also received political favours from grant recipients on whose behalf they had lobbied. The Official Opposition believes that to allow Members of Parliament, who are responsible for allocation of public funds, to lobby on behalf of grant applicants, and also to receive political contributions from grant recipients, puts them in a conflict of interest. MP's also lack the expertise to judge the viability of grant applications and determine whether they meet program criteria.

Recommendation 10 **That Members of Parliament be removed entirely from the grant approval process.**

The CJF is the HRDC program most abused by politicians. It was the subject of one criminal conviction and is now the object of a number of police investigations. We believe this program to be corrupt.

Recommendation 11 **That the Canada Jobs Fund be immediately terminated.**

Lack of Transparency

The Minister's officials recommended that she not release the Program Integrity Audit until it was requested under *Access to Information*. The Official Opposition filed an ATI request for the audit on 17 January, and the Minister released it on 19 January. The Minister then said she did not know about the audit until 17 November 1999, but many officials knew about it before the Minister took office in August. Memoranda to officials in response to the audit were dated in September. When an Opposition MP received a copy of the audit dated 5 October 1999, he was asked to destroy it and accept a copy dated in January 2000. When Opposition MPs asked for details of HRDC grants by riding, they were told they did not exist, even as the Prime Minister read those details, given to him by the Government House Leader. MPs asking simple questions in the House are forced to use ATI or the *Order Paper* to obtain answers. The Information Commissioner told the committee that HRDC's previously good record of responding to ATI requests deteriorated after the release of the Program Integrity Audit. Senior managers now see all ATI requests before they are answered. The ATI process has slowed government wide, as the Privy Council Office and Treasury Board try to control the release of information to the public.

Recommendation 12 **That no federal public relations process be allowed to hinder departmental adherence to legal time limits prescribed in the *Access to Information Act*.**

The Minister has covered up mismanagement in several ways. The Committee heard testimony that an HRDC employee was directed to complete and backdate missing documents. The Minister consistently provided answers to questions in the House after learning of the audit that implied all was well in her Department. Before the Committee on 18 May, the Minister released a "progress report" that had been leaked to the media the previous day, but had not been shown to opposition members of the Committee. She claimed that only $6,500 remains unaccounted for, but that figure refers to only 37 files investigated as a result of the audit, and she mentioned neither the $226,575 that had been recovered, nor the ongoing criminal investigations. In light of the lack of

candour on the part of the government, appropriate outside authorities should investigate HRDC mismanagement.

Recommendation 13 **That an independent inquiry be undertaken into the web of spending scandals at HRDC.**

No Valid Solutions

The failure of the Liberal majority report to admit the nature and scope of the problems at HRDC precludes useful recommendations. The Committee recommends that more staff be hired for project administration and financial management, as one of HRDC's "highest priorities," yet according to the Auditor General, the problems at HRDC pre-dated the 1995 manpower reductions by about 18 years, so the staff cuts did not cause the problems. The Committee then argues that HRDC is so unwieldy that it would be unfair to hold the Minister accountable for its management, and suggests that the Department be broken down into several more specialised ministries. The Committee heard scant evidence to support such a recommendation, but nevertheless dedicates a third of the report to it! This issue, like the Committee's recommendation for staff increases, is nothing more than a red herring to divert attention from evidence of political interference, poor management, and lack of political will.

The Minister's six-point "Action Plan", barely mentioned in the Committee report, will not solve the problems in HRDC. It is no more than a list of fundamental managerial principles that should have been observed all along. In presenting such a list as an "Action Plan", the Minister finally admits that in the past those basic managerial principles have not been observed, but her plan does not identify the root causes of that negligence. In a report commissioned by the Minister, consultants Deloitte-Touche said that the draft six-point Plan lacked a statement of objectives, and did not address underlying causes of the audit findings, describe the resources implicated, explain how the commitment of senior management is to be obtained, or identify long-term issues. A comparison of the Minister's draft plan with her final plan shows that those concerns still have not been addressed. The "Action Plan" is designed to create merely the impression of action.

Recommendation 14 **That the Minister ask Deloitte-Touche to assess the six-point "Action Plan" in its final form.**

Conclusion

The Program Integrity Audit, which revealed a reckless disregard for the most elementary aspects of financial control, is an indictment of all government Members. The Parliament of Canada is responsible to the people of Canada. Just as deputies and ministers must be held responsible to Parliament for the conduct of their departments, so the government must be responsible to the people of Canada. The current government has failed in this regard. For an elaboration of the issues herein, see our full report on our Web site, www.canadianalliance.ca.

Bloc Québécois Dissenting Opinion

The Bloc Québécois cannot endorse the report of the Standing Committee on Human Resources, despite the report's recommendation that Human Resources Development Canada be split up into a number of homogeneous and focused structures to resolve the crisis there. This division, which was proposed by the Bloc, would not solve the problem at all; the use of public money for partisan purposes must be made impossible. It is essential that the government launch an independent public inquiry making it possible to get to the bottom of this matter. Since the tabling of the interim report, new cases of fraud had been added to the long list of misappropriation of funds, most notably the cases of Modes Conili Star and Placeteco. The immunity of HRDC employees must also be guaranteed so that they can not only testify before the public inquiry and thereby enable it to shed all possible light on the current fiasco at HRDC, but also blow the whistle if such situations ever start to occur again.

By refusing to dig deeply into this affair, the Committee is in effect defining the problems at HRDC as purely administrative. The government majority on the Committee is failing in its duty to come up with a far-reaching diagnosis, by ignoring the recurring nature and the political aspect of the serious shortcomings uncovered in HRDC's management of its grants and contributions programs.

The cases of fraud, the post hoc approvals, the flouting of Treasury Board guidelines, the political pressures, the patronage, the partisan use of public funds, the attempts to camouflage information, the withholding of information, the falsification of documents, the absence of documentation and the influence-peddling are among the issues that should be studied by an independent public inquiry. These issues go beyond the simple administrative aspect to which the government majority on the Committee would like to restrict the report's conclusions, limiting solutions to breaking up the Department and a series of administrative controls.

Recurrence

For two decades now, the Office of the Auditor General has again and again raised the problem of controls over grants and contributions at HRDC. Many internal audit reports have also flagged serious problems with the management and monitoring of the grants and contributions programs. However, far from being resolved, the problems grew worse. The Committee's report carefully avoids explaining why nothing was done to rectify the serious breaches of the principles of financial control. The absence of political will on the part of the government and senior public servants to come to grips with these problems is troubling, and the explanation for their inertia is still to come. It is the fruit of incompetence by the responsible ministers who, successively, were not capable of exerting the control that was an inherent part of their responsibilities.

Minimizing administrative problems

Since the internal audit report was made public in January, the attitude of the government majority has consisted in restricting the problems to their administrative aspects. While the Committee report does raise a number of intelligent questions about governance at the Department, its preference for minimizing the crisis has resulted in a superficial diagnosis and in the proposal of solutions for only a small segment of the problems encountered.

Denial of political problems

The government majority has a short memory. Shortly after the general election of 1997, a Liberal Party political organizer was accused and found guilty of influence-peddling after he made use of a list of TJF grant applications to demand political contributions. When he appeared in court, the judge asked if Pierre Corbeil had acted on his own initiative, and the Crown's response was, "We'll never know." This was the first of a long list of allegations of fraud, patronage and flouting of Treasury Board rules.

Given the denial of these problems by the government majority, it is impossible for the opposition parties and the public to estimate the true extent of the partisan and fraudulent use of public money. The members of the Public Service in a position to inform parliamentarians and the public were gagged and threatened with penalties if they revealed the abuses and misappropriation of funds they had witnessed. Worse still, witnesses representing departmental officials asserted before the Committee that they had been urged to falsify documents by their superiors.

Camouflage, withholding of information and falsification of documents

To measure the extent of the waste, fraud and misappropriations of funds that occurred at HRDC, the Committee must have all available information. But the government has gone to considerable pains to ensure that it did not have that information. The opposition obtained a list of TJF contributions under access to information in which were found a number of grants approved after payment. The Minister, for her part, published an expurgated list in which payment dates had been entirely removed.

In response to demands from the opposition parties and the media about specific cases, the Minister referred them to her officials for the answers. But the officials could not answer because of a departmental directive telling them to refer any questions to the Minister's office. Then, changing tactics, the government turned down all demands for information, referring the media and parliamentarians to the *Access to Information Act*. The Access to Information Commissioner has severely criticized the government for its many failures to comply with the Act.

In the same way, the dismantling of the mega-database on Canadians is far from restoring public confidence in the Department. Only an in-depth revision of the *Privacy*

Act, using the one in Quebec as its model and prohibiting the compiling of such databases, would reassure the public that such a practice would never happen again at HRDC or any other department.

Conclusion

The administrative and political mess at HRDC is a real nightmare on a number of counts: the public funds at issue are huge and the existence of the whole package of government grants and contributions programs is compromised; the public's confidence in government, parliamentary and public service institutions has been severely shaken; and a feeling of complacency about partisan and fraudulent use of public money, accompanied by a feeling of impunity, has spread and could spread still further.

Any division of the Department will have to be preceded by the resignation of the Minister and the appointment of a new Minister with a one-year mandate to carry out the break-up.

In our political system, the government is responsible to Parliament for the use it makes of the public money entrusted to it. The irresponsible attitude of the present Minister and her predecessor in the face of a crisis like this one guarantees that abuse and negligence will continue if the government's actions are limited to the recommendations of the Liberal majority in this report.

Given the scale of the crisis at the administrative, political and criminal levels, and given the government's desire to smother the whole affair, the opposition parties agree that only an independent public inquiry will make it possible to truly measure the scope of the administrative weaknesses and the misuse of public funds.

To make sure that such an inquiry is effective, members of the Public Service must be able to count on a mechanism ensuring them immunity for whistle blowing in cases of abuse and fraud. Legislation to this effect should be passed by the House of Commons as rapidly as possible.

Restoring Confidence: Getting to the Truth and Ensuring Consequences at HRDC

NDP Minority Report: HRDC Standing Committee

June 1, 2000

INTRODUCTION

In April 2000, I joined with my opposition colleagues in issuing a unanimous interim minority report on the scandalous events at HRDC. We stood together in condemning the Liberal government's attempts to dismiss the very serious problems at HRDC as administrative foul-ups when mounting evidence has suggested far more serious problems.

Since this scandal broke, the Liberal government has consistently downplayed the extent and partisan nature of the institutional problems at HRDC. It has thrown up smoke screens and stonewalled the Committee's investigation of these problems, just as it has ignored the glaring indictments of a series of audits in the years leading up to our investigation. Of most concern, the government and the Minister have refused to acknowledge the increasingly obvious and partisan misuse of public funds in the awarding of questionable grants for partisan purposes.

To this day, questions remain on a number of fronts: alleged misappropriation of funds for partisan reasons; multiple criminal investigations that are still underway; grants that were approved after payments were made; the existence of varying approval criteria in different regions of the country; evidence of a culture of political interference in local HRDC offices; the withholding of information; and an absolute absence of departmental controls.

Sadly, those who are now paying the price for Liberal mismanagement are the very Canadians whom HRDC programs are intended to serve. We, in the New Democratic Party, have consistently supported programs that create jobs, increase opportunities for youth, enhance social development, and bolster social capital. And, we deplore the fact that they have been put in jeopardy because of Liberal mismanagement.

In this Minority Report, the New Democratic Party renews its call for an independent public inquiry into the HRDC grants and contributions scandal in order to get to the truth regarding allegations of Liberal interference and mismanagement. In addition, we make specific recommendations related to government administration and service delivery, labour practices and financial management, which we believe are in the best interests of the Canadians whom we serve.

RECOMMENDATIONS

1. **THE GOVERNMENT MUST INITIATE AN INDEPENDENT PUBLIC INQUIRY IMMEDIATELY TO REPORT ON ALLEGED PARTISAN INTERFERENCE IN THE AWARDING OF HRDC GRANTS AND CONTRIBUTIONS.**

New Democrats have been calling for an independent public inquiry into the scandal at HRDC from day one. We believe that if the Canadian public is ever to really understand what has happened at HRDC, it will take an independent public inquiry, with the resources and scope, unfettered by the partisan nature of Parliament and capable of demanding full disclosure from the government, to succeed in that effort. The Liberal-dominated committee has not invoked the scope necessary to address questions and allegations that remain unanswered surrounding the Transitional Jobs Fund. These questions underscore the need for a full, independent inquiry to determine the extent of the partisan nature and use of grants and contributions.

2. **WE CALL ON THE GOVERNMENT TO DISMANTLE HRDC AND TO SET UP AN INDEPENDENT REVIEW BODY, COMPRISED OF REPRESENTATIVES FROM THE PUBLIC AND PRIVATE SECTORS AND LABOUR, TO PROPOSE SMALLER DEPARTMENTAL STRUCTURES, WHICH AT MINIMUM SEPARATE SOCIAL AND LABOUR PORTFOLIOS, IN ORDER TO BETTER SERVE THE PUBLIC.**

It's time to slay the HRDC Goliath. New Democrats support the Committee majority in calling for an end to the era of the "super ministry." It has become clear over past months that not only are there serious issues with grants and contributions but the contradictory nature of the mandate of the Department itself is a major concern. In 1993, when HRDC came into existence, it amalgamated under one Minister and one Deputy Minister policies and programs in the areas of labour, employment and training, and social development, which had previously been the responsibility of five ministers and five deputies. HRDC has responsibility for approximately $60 billion in taxpayers dollar, an astounding 45% of federal government spending, and it employs 25,000 public servants.

Many of the Department's labour and social development programs are at cross-purposes and are often contradictory, and in the end Canadians, especially those who are disadvantaged because of poverty, low income or disability, suffer the most. Public servants that have been willing to come forward have suggested that multiple intents of the Department make it difficult to serve Canadians who may not fit the "retraining model". Incentive programs designed to reward regional offices that are successful in pushing the most people back into the labour market, do not "reward" those staff or offices that assist Canadians who would benefit most from "social" programs rather than labour programs. Furthermore, it is our belief that smaller departments would provide a better working culture for the people that they employ.

3. **THE GOVERNMENT MUST REVERSE THE DAMAGE OF YEARS OF SUCCESSIVE CUTBACKS AND LAYOFFS AND REBUILD AND STRENGTHEN THE HUMAN RESOURCES NECESSARY TO DELIVER VALUABLE PUBLIC SERVICES.**

If we want public accountability in program delivery we must ensure that those who deliver, monitor and evaluate crucial public programs are provided with the tools necessary to get the job done. Years of massive cutbacks in the public service and resources stretched to the limit have taken their toll. Since 1995, 5,000 jobs have been cut from HRDC. In addition, 2,000 positions were devolved to the provinces. These cuts have left the Department with inadequate staffing levels and without the depth of experience and knowledge to do the work effectively. Coupled with systematic devaluing of public sector work through the government's refusal to address pay equity settlements, to wage freezes, to years of program reviews which position public servants as the government's scape goats, and the result has been an overall weakening of our public sector.

In testimony before this Committee, we heard first hand from the Canada Employment and Immigration Union, that there must be adequate staff and training, a moratorium on the "contracting out" of public services, and provisions to allow carryover and conversion of program dollars into salary incentives. We support these recommendations.

4. **THE GOVERNMENT MUST ENACT WHISTLE-BLOWER LEGISLATION TO PROTECT PUBLIC SERVANTS**

The Committee heard testimony that seven in ten HRDC employees believed that there would be repercussions if they voiced concerns about ethical breaches at the Department. This is unacceptable.

5. **INCENTIVE PROGRAMS FOR UPPER MANAGEMENT MUST BE HALTED TO END THE PRACTICE OF REWARDS AND PROMOTIONS, WHEN IN REALITY SENIOR MANAGERS DID NOT FULFIL THEIR DUTIES IN THE PUBLIC INTEREST.**

6. **WE RECOMMEND THAT THE PRESIDENT OF THE TREASURY BOARD, IN CONJUNCTION WITH THE AUDITOR GENERAL OF CANADA, DEVELOP A CODE OF CONDUCT FOR DEPARTMENTS THAT AWARD GRANTS AND CONTRIBUTIONS. THIS CODE OF CONDUCT SHOULD INCORPORATE TRANSPARENCY, DISCLOSURE, FAIRNESS AND STANDARD PRACTICES.**

Federal grants and contributions should adhere to guidelines related to clear rules, transparency, and public disclosure. This Code of Conduct should also incorporate a clear role for MPs in the approval process of all government grants and contributions, in this the NDP supports the general intent of recommendations related to the MPs role in the main Committee report.

Eligibility guidelines for the Transitional Jobs Fund, the program that preceded the Canada Jobs Fund, were so malleable that they could be made to fit wherever the Liberals seemingly had something to gain. The so-called "pockets rule" in particular seems to have contained the most glaring opportunities for political interference. At this stage in the process, and as stated earlier in this report, we believe a public inquiry is necessary to get to the bottom of that mess. However, lessons have been gleaned from the HRDC fiasco that can immediately be applied to the broader government spectrum to ensure that these sorts of questions and impropriety are curtailed and that future "inquiries" into scandals of this magnitude need not be called. A clear Code of Conduct would aid in achieving this goal.

7. **THE TREASURY BOARD MUST HAVE THE LEGISLATIVE AUTHORITY AND WILL TO ENFORCE RULES AND TO INVOKE CONSEQUENCES IF ESTABLISHED RULES, OR RECOMMENDATIONS OF THE AUDITOR GENERAL, ARE IGNORED.**

The Committee learned of numerous internal and external audit reports collecting dust, reporting lines that have been circumvented, and recommendations from monitoring agencies that have been completely ignored. The Auditor General himself, in his testimony before this Committee, said "we have no power to force departments to implement our recommendations, nor do we have powers to sanction government departments if they don't implement our recommendations." This lack of accountability is unacceptable. Government-wide rules must be put in place to ensure that this sort of disregard for important systems of checks and balances will face serious consequences. Our democracy depends on a healthy system of monitoring and compliance to ensure that the smooth, untarnished business of government is carried out in the best interest of the public. Never again, should any government's lack of respect for this balance go unsanctioned.

8. **THE GOVERNMENT MUST TAKE IMMEDIATE STEPS TO END OUTDATED FINANCIAL MANAGEMENT BY CREATING AN "OFFICE OF THE COMPTROLLER GENERAL" TO ENSURE VISION, LEADERSHIP AND CROSS-DEPARTMENTAL HARMONIZATION OF SOUND FINANCIAL PRACTICES.**

Since 1993, the Auditor General has released four separate reports expressing strong concern with the availability of financial expertise in the Public Service. Massive downsizing has dramatically reduced the number of financial managers in the public service. Witnesses from the Association of Public Service Financial Administrators (APFSA) suggested the following measures to redress this situation: (1) immediate action to address issues of attrition, recruitment and retention of financial managers; (2) greater integration of financial managers into the governments operations and program delivery; (3) creation of the Office of Comptroller General, separate and distinct from the Office of the Secretary of the Treasury Board to ensure vision, leadership and cross-departmental harmonization of sound financial practices. We support these recommendations.

Dissenting Report
Progressive Conservative Party of Canada
Jean F. Dubé, M.P., Madawaska—Restigouche
PC HRDC Critic
May 31, 2000

Introduction

The Progressive Conservative Party of Canada wishes to present a dissenting report on the study of Human Resources Development Canada grants and contributions programs by the Standing Committee of Human Resources Development and the Status of Persons With Disabilities.

The Progressive Conservative Party of Canada supports in principle the existence of grants and contributions programs such as the ones offered by Human Resources Development Canada. These programs are designed to help Canadians who need assistance from the government. However, the PC Party of Canada cannot support such programs if Canadians are not 100% sure that the monies involved are invested wisely.

Evidence

This Party agrees wholeheartedly with the Information Commissioner, Mr. John Reid, who said when appearing before the Standing Committee of Human Resources Development on March 28, 2000; "...governments have no money of their own, they are trustees for our money and trustees for the various programs and activities they undertake on our behalf and for us." Mr. Reid also said when testifying for the Committee that the "question of record-keeping shortcomings throughout the government is not a new problem." The PC Party finds this comment from the Information Commissioner very disturbing.

The PC Party of Canada is also greatly concerned with the comments made by Mr. Denis Desautels. The Auditor General said when he testified for the Committee on March 23, 2000: "In 1998-99, discretionary programs accounted for an expenditure of approximately $17 billion across government and 17% of that by HRDC. I cannot help but express frustration with the way the government manages grants and contributions in general." It means that other departments and governmental agencies may also be in disarray when it comes to manage grants and contributions programs.

HRDC's own employees, according to their union representatives, who appeared before the Committee on April 6, are very concerned by the audit's findings. They believe the root of the problem is the 5,000 jobs cut within the Department itself which overloaded the remaining workers. According to the Association of Public Service Financial Administrators, they also believe that "these administrative problems are the result of antiquated financial practices and significant cuts resulting from progam review." They added that the presence of unqualified individuals in financial positions was diluting the quality of financial expertise.

From what the Committee has been told by the Auditor General and the Information Commissioner, Canadians cannot rely on the government's ability to administer their money. Record-keeping is in a state of disarray. We have heard contradictory evidence from witnesses at Committee. There is a huge difference of opinion regarding the causes of the management fiasco at HRDC. While the higher hierarchy denies any political interference in the approval process of grants and contributions, the men and women in the front line of services are saying the opposite. Union representatives blame the 5,000 jobs cut at HRDC for the management problems. Mr. Cres Pascucci, National President of the Canada Employment and Immigration Union, who represents public servants working at HRDC Department, when questioned by the PC sitting member, advised the Committee that he was told by employees that they received verbal orders to do illegal things, such as tampering with government documents.

When we know that the audit entitled *Program Integrity: Grants and Contributions* was completed well before the Minister made it public, Parlementarians and Canadians alike are concerned. The fact that the Department had prepared for its publication as early as August 1999 is no less disturbing.

The PC Party of Canada states that Canadians need to be reassured of their government's willingness to find solutions to the management problems found at HRDC with the internal audit conducted in 1999. The Committee has heard many witnesses, but unfortunately, we as a party, feel that the present government is not ready to get to the bottom of this huge mismanagement fiasco.

The PC Party of Canada is not reassured by the government six-point plan in order to fix the problem at HRDC Department. Employees from this Department have stated before Committee that this so called "six-point plan" would not bring a complete remedy to the huge management fiasco deterred by the internal audit completed by the Human Resources Development Canada in 1999.

Recommendation

The Progressive Conservative Party of Canada therefore believes that a full, independent and public inquiry is in order. We believe it's the best way to restore Canadian's confidence in their government's ability to manage their tax dollars.

A complete study of this nature is needed in view of the present crisis at HRDC. Canadians deserve answers to their numerous unanswered questions.

MINUTES OF PROCEEDINGS

Tuesday, May 30, 2000
(*Meeting No. 36*)

The Standing Committee on Human Resources Development and the Status of Persons with Disabilities met in camera at 3:43 p.m. this day, in Room 536, Wellington Building, the Chair, Peter Adams, presiding.

Members of the Committee present: Peter Adams, Bonnie Brown, Paul Crête, Libby Davies, Jean Dubé, Christiane Gagnon, John Godfrey, Judi Longfield, Rey Pagtakhan, Andy Scott, Judy Sgro, Maurice Vellacott and Bryon Wilfert.

In attendance: From the Library of Parliament: Kevin Kerr, Julie Mackenzie and Bill Young, Research Officers.

The Committee resumed consideration of its draft report to the House.

At 4:08 p.m., the Vice-Chair, Bryon Wilfert assumed the Chair.

It was agreed, — That the Final report (as amended) on HRDC Grants and contributions be adopted as the Third Report of the Standing Committee on Human Resources Development and the Status of Persons with Disabilities.

It was agreed, — That the Clerk be authorized to make such editorial and typographical changes as necessary without changing the substance of the Report.

It was agreed, — That the Chair be authorized to table the Report in the House.

It was agreed, — That the Committee print 550 copies of its Report in a tumble bilingual format.

It was agreed, — That, the Committee request that the Government table a comprehensive response to this report by September 20, 2000.

It was agreed, — That pursuant to Standing Order 108(1)(*a*), the Committee authorize the printing of the dissenting opinion of the Canadian Alliance, the Bloc Québécois, the Progressive Conservative Party and the NDP as an appendix to this report immediately after the signature of the Chair; that the dissenting opinion(s) be limited to not more than five pages; (font = 12; line spacing = 1.5) and that the dissenting opinion(s) be delivered in both official languages to the Clerk of the Committee not later than Wednesday, May 31 at 4:00 p.m.

At 5:20 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Danielle Belisle
Clerk of the Committee

CHAMBRE DES COMMUNES
CANADA

TROUVER UN JUSTE ÉQUILIBRE :

RAPPORT FINAL SUR LES SUBVENTIONS ET CONTRIBUTIONS DE DÉVELOPPEMENT DES RESSOURCES HUMAINES CANADA

Rapport du Comité permanent du développement des ressources humaines et de la condition des personnes handicapées

Peter Adams, député
Président

Juin 2000

Le Président de la Chambre des communes accorde, par la présente, l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ce document à des fins éducatives et à des fins d'étude privée, de recherche, de critique, de compte rendu ou en vue d'en préparer un résumé de journal. Toute reproduction de ce document à des fins commerciales ou autres nécessite l'obtention au préalable d'une autorisation écrite du Président.

Si ce document renferme des extraits ou le texte intégral de mémoires présentés au Comité, on doit également obtenir de leurs auteurs l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ces mémoires.

Les transcriptions des réunions publiques du Comité sont disponibles par Internet : http://www.parl.gc.ca

En vente : Travaux publics et Services gouvernementaux Canada — Édition, Ottawa, Canada K1A 0S9

TROUVER UN JUSTE ÉQUILIBRE :

RAPPORT FINAL SUR LES SUBVENTIONS ET CONTRIBUTIONS DE DÉVELOPPEMENT DES RESSOURCES HUMAINES CANADA

Rapport du Comité permanent du développement des ressources humaines et de la condition des personnes handicapées

Peter Adams, député
Président

Juin 2000

COMITÉ PERMANENT DU DÉVELOPPEMENT DES RESSOURCES HUMAINES ET DE LA CONDITION DES PERSONNES HANDICAPÉES

PRÉSIDENT

Peter Adams

VICE-PRÉSIDENTS

Maurice Vellacott

Bryon Wilfert

MEMBRES

Diane Ablonczy
Bonnie Brown
Paul Crête
Libby Davies
Jean Dubé
Raymonde Folco
Christiane Gagnon
John Godfrey
Dale Johnston
Judi Longfield
Larry McCormick
Rey D. Pagtakhan
Hon. Andy Scott
Judy Sgro
Stéphan Tremblay

GREFFIÈRE DU COMITÉ

Danielle Belisle

DIRECTION DE LA RECHERCHE PARLEMENTAIRE DE LA BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Kevin Kerr

Julie MacKenzie

William Young

LE COMITÉ PERMANENT DU DÉVELOPPEMENT DES RESSOURCES HUMAINES ET DE LA CONDITION DES PERSONNES HANDICAPÉES

a l'honneur de présenter son

TROISIÈME RAPPORT

Conformément au paragraphe 108(2) du Règlement, le Comité permanent des ressources humaines et de la condition des personnes handicapées a procédé à l'étude sur les subventions et contributions du ministère du Développement des ressources humaines. Après avoir entendu des témoignages, le Comité présente le rapport qui suit à la Chambre des communes:

TABLE DES MATIÈRES

I. INTRODUCTION 1

II. LA GESTION DES PROJETS ET L'ADMINISTRATION DES PROGRAMMES 3

A. Garantir une saine gestion financière des programmes de subventions et de contributions du Ministère 3

B. Assurer une meilleure tenue des dossiers et préserver la mémoire institutionnelle 5

III. SÉLECTION ET RÉALISATION DES PROJETS 7

A. Fournir des ressources pour la dotation et la formation 7

B. Appliquer les critères d'admissibilité de façon uniforme et transparente 8

C. Le rôle de la collectivité et des députés dans l'approbation des projets 9

D. Nouveaux mécanismes de régie et rôle des tiers 10

E. Un juste équilibre entre la décentralisation, la souplesse et le contrôle 12

IV. REGAGNER LA CONFIANCE 15

A. Examen des dossiers, contrôle de la performance et suivi constant 15

B. Intensifier le rôle du Conseil du Trésor dans la surveillance des subventions et contributions 16

V. STRUCTURE DE L'ORGANISATION : CE QUE NOUS AVONS APPRIS 21

VI. CONCLUSION 27

RECOMMANDATIONS 29

ANNEXE A : LISTE DES TÉMOINS 33

DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT 39

OPINION DISSIDENTE : ALLIANCE CANADIENNE 41

OPINION DISSIDENTE : BLOC QUÉBÉCOIS 47

OPINION DISSIDENTE : NOUVEAU PARTI DÉMOCRATIQUE 51

OPINION DISSIDENTE : PARTI PROGRESSISTE-CONSERVATEUR 57

PROCÈS-VERBAL 61

I. INTRODUCTION

Le Comité a entrepris ses audiences sur le rapport de vérification interne de 1999 des subventions et contributions de Développement des ressources humaines Canada (DRHC) avec la comparution de la ministre du Développement des ressources humaines le 10 février 2000. Cette vérification avait mis au jour des lacunes dans la gestion administrative des dépenses discrétionnaires de plusieurs secteurs de programme pour la période allant d'avril 1997 à juin 1999. Le Comité avait reçu comme mandat « d'examiner les subventions et contributions du ministère du Développement des ressources humaines et de faire rapport à la Chambre au plus tard le 1er juin 2000, à condition qu'un rapport provisoire soit déposé le 15 avril 2000 ». Notre rapport provisoire exposait en détail les résultats de la vérification et le *Plan d'action* visant à corriger les problèmes administratifs du Ministère, et soulevait une série de questions sur lesquelles porte notre rapport final. Le Comité félicite le Ministère d'avoir élaboré le Plan d'action en six points et d'avoir amorcé sa mise en œuvre.

Les membres du Comité souhaitent féliciter le personnel de première ligne du Ministère pour son travail acharné et son dévouement; ces gens ont dû travailler dans des conditions extrêmement difficiles depuis longtemps. Le Comité est convaincu qu'un certain nombre de facteurs ont contribué à créer ces situations, par exemple, une restructuration importante et apparemment incongrue du Ministère, de nouveaux modes de prestation des services, des ressources insuffisantes et le fait que la haute direction ne se soit pas suffisamment préoccupée de garantir une saine gestion des projets et de fournir des directives claires. Ces circonstances ont mené à une situation où l'on cherchait avant tout à distribuer des fonds en oubliant qu'il était important d'assurer une saine gestion des dossiers.

Nos audiences ont porté sur toute une gamme de sujets dont certains débordent le cadre du Ministère[1]. Depuis le dépôt de notre rapport provisoire en avril, le Comité a examiné diverses questions liées au rôle qu'ont joué les cadres supérieurs, les gestionnaires financiers, les agents de programme, les députés et d'autres intervenants dans la sélection des projets financés à l'aide de subventions et de contributions. Nous avons étudié comment d'autres organisations subventionnaires fonctionnaient sur le plan de l'administration et de la reddition de comptes. Nous nous sommes également penchés sur les évaluations par des tiers et sur certains outils électroniques utilisés par diverses organisations de tout le pays pour gérer leurs fonds. Des représentants des organismes bénévoles nous ont déclaré que la crise réelle était liée à la réduction des programmes de financement du Ministère et à l'importance accordée aux données figurant dans les dossiers plutôt qu'à la performance.

---

1 Voir l'annexe A pour une liste des réunions et des témoins.

Le Comité est d'avis que les Canadiens souhaitent que les subventions et contributions soient accordées comme il se doit et qu'elles atteignent leurs objectifs. Ils désirent que le gouvernement maintienne un meilleur équilibre entre les services à fournir aux bénéficiaires de ces dépenses et les comptes qu'il lui faut rendre à ce sujet. Les recommandations incluses dans le présent rapport constituent un moyen pour le Comité d'aider à trouver ce juste équilibre et à rétablir la confiance des Canadiens à l'égard de ces programmes.

II. LA GESTION DES PROJETS ET L'ADMINISTRATION DES PROGRAMMES

A. Garantir une saine gestion financière des programmes de subventions et de contributions du Ministère

Pour une saine gestion financière, il faut absolument disposer de gestionnaires financiers compétents et leur fournir toutes les ressources dont ils ont besoin pour s'acquitter de leur travail. Les auteurs de la vérification interne de 1999 n'ont pas hésité à conclure « [qu']il est possible d'améliorer l'efficacité des contrôles [2]». L'affaissement de la surveillance financière a donné lieu à une situation extrêmement sérieuse : huit dossiers sur dix ne montraient aucune trace de surveillance financière et lorsqu'il y avait eu surveillance financière, celle-ci ne pouvait démontrer que l'argent avait été dépensé aux fins prévues.

Étant donné l'éventuelle perte de confiance du public dans la gestion financière des programmes de subventions et de contributions du Ministère, le Comité croit que ce dernier devra faire preuve de plus de transparence et fournir plus d'information afin de rétablir cette confiance.

Durant nos audiences, tant le vérificateur général que la Canadian Comprehensive Auditing Foundation — La Fondation canadienne pour la vérification intégrée (CCAF-FCVI) nous ont indiqué qu'il faudrait moderniser la fonction de contrôle. Le Conseil du Trésor s'est engagé à s'assurer que les ministères adoptent de saines méthodes de gestion financière. L'Association des gestionnaires financiers de la fonction publique (AGFFP) a présenté un mémoire et des documents qui indiquaient que de nombreux postes de fonctionnaire dans le secteur financier ont été abolis et que d'autres ont été comblés par des titulaires qui ne satisfont pas aux normes de sélection du Groupe de la gestion financière qui ont été établies par la Commission de la fonction publique. Il en a résulté une dilution de leur professionnalisme et certains doutent même que le gouvernement en général, et DRHC en particulier, disposent des ressources professionnelles nécessaires pour gérer leurs opérations financières, et notamment les programmes de subventions et de contributions du Ministère. Le Comité estime également qu'il serait utile et prudent que les gestionnaires financiers participent à la gestion des programmes et des projets dès qu'on entreprend l'établissement des programmes.

---

[2] DRHC, Bureau de vérification interne, *Rapport final : Examen de l'intégrité des programmes/Subventions et contributions*, janvier 2000, p. 2.

Le rapport de vérification interne de 1999 précisait également que les compressions dans le personnel du Ministère avaient compromis un outil crucial pour garantir l'intégrité financière, soit la séparation des tâches. Habituellement, un agent de projet qui décide d'un paiement ne devrait pas approuver le même paiement. Or, les auteurs de la vérification interne ont déterminé que la réduction des effectifs avait eu comme résultat que « de nombreux agents de projet ont traité et contrôlé un projet de subventions ou de contributions de la demande initiale à la clôture du projet avec peu ou point de participation de la part des gestionnaires ou d'autres agents de projet[3] ».

Dans son *Plan d'action* visant à garantir une meilleure supervision financière des subventions et contributions, le Ministère promettait de faire un inventaire de tous les outils ministériels existants, d'analyser les lacunes et de concevoir des outils génériques et uniformisés. Il s'engageait également dans ce *Plan d'action* à mettre en place un nouveau système financier avant avril 2000. Avant le 1er octobre, le Ministère se proposait d'adopter un plan devant permettre d'ici trois ans d'établir un système qui suit les antécédents de rendement des promoteurs de projets et d'intégrer les systèmes financiers aux systèmes de gestion des programmes[4]. Nous traiterons davantage de cette question plus loin.

Selon le Comité, on a trop tardé à mettre en place les outils nécessaires. Les représentants des autres organismes subventionnaires et fondations que nous avons entendus de même que les administrateurs et spécialistes des subventions de recherche nous ont signalé que le problème auquel fait face le Ministère est loin d'être unique, mais que ce dernier a été lent à prendre les mesures requises pour établir de meilleurs systèmes de suivi et de surveillance. Ces témoins nous ont en outre souligné que les renseignements requis pour assurer le suivi et la surveillance des finances pouvaient servir à la recherche et à l'évaluation des résultats. Le recours à un système d'information intégré utilisant des données communes et normalisées pourrait éviter aux requérants de devoir remplir les mêmes formulaires plusieurs fois et permettre à tous les bailleurs de fonds (et non seulement au Ministère) de déterminer où l'argent est dépensé. Certains de ces renseignements pourraient d'ailleurs être rendus publics afin de garantir une plus grande transparence.

Le Comité est aussi conscient que certains aspects de l'administration financière pourraient devoir être étudiés davantage et nous espérons que le vérificateur général sera en mesure de se pencher sur ces questions dans la vérification des subventions et contributions du Ministère qu'il rendra publique cet automne.

---

3 *Ibid.*, p. 10.

4 DRHC, *Renforcement des subventions et des contributions à DRHC : Plan d'action*, février 2000, p. 18-19.

Nous recommandons :

1. **Que le *Rapport sur le rendement* du ministère du Développement des ressources humaines fournisse au Parlement et à la population des données annuelles détaillées sur la façon dont les engagements pris dans le plan d'action *Renforcement des subventions et des contributions à DRHC* ont permis de garantir que les sommes versées aux bénéficiaires des subventions et contributions satisfont aux exigences financières et aux conditions des programmes.**

2. **Que le Ministère s'assure de disposer de l'expertise nécessaire pour administrer les programmes de subventions et de contributions et qu'il consacre davantage de ressources à l'embauche et à la formation d'administrateurs financiers possédant la formation et les qualifications requises.**

3. **Que le Ministère fasse davantage participer les gestionnaires financiers à la conception des programmes et à leur prestation. Afin de s'assurer que les gestionnaires des programmes suivent des normes et procédures financières appropriées, il faut que les agents financiers exercent une plus grande surveillance de manière à ce que le Ministère atteigne de plus hauts niveaux de prudence et de probité.**

4. **Que le rapport que publiera bientôt le vérificateur général sur les subventions et contributions du Ministère donne une idée des moyens à prendre pour maintenir un équilibre entre une prestation des programmes efficace et souple, et l'assurance d'une saine gestion financière.**

B. Assurer une meilleure tenue des dossiers et préserver la mémoire institutionnelle

Un meilleur suivi et une intégration des systèmes d'information pourraient permettre de régler bon nombre des lacunes dans la tenue de dossiers que le Commissaire à l'information du Canada a décrites lorsqu'il a comparu devant le Comité. Il ne fait aucun doute que le caractère incomplet des dossiers du Ministère a joué un rôle dans la mauvaise administration de ses programmes de subventions et de contributions. Ici encore, les témoignages recueillis auprès d'organisations de l'extérieur du gouvernement fédéral nous portent à conclure que la technologie nécessaire pour tenir convenablement les dossiers non seulement existe, mais a été utilisée ailleurs et s'est révélée efficace. Le Ministère doit relever le défi de concilier des systèmes qui permettent à la fois de rendre des comptes de manière transparente sur les finances et de respecter la vie privée des clients.

La mémoire institutionnelle constitue quant à elle un autre aspect de la question de la compréhension et de l'évaluation des dossiers existants. Tout au long des audiences, des cadres supérieurs (actuels et anciens) du Ministère nous ont précisé qu'ils n'étaient pas au courant de certaines activités ou mesures antérieures. Non seulement cette situation a gêné notre étude, mais elle nous a aussi montré clairement que la mémoire institutionnelle du Ministère n'avait pas été suffisamment protégée et qu'elle n'avait pas été utilisée de façon à réduire le problème des subventions et contributions ou à empêcher qu'il ne prenne de telles proportions.

Nous recommandons :

5. **Que le Ministère accorde une plus grande importance à son plan triennal visant à établir un système pour suivre les antécédents de rendement des promoteurs de projets et un système qui intègre les systèmes financiers et administratifs du Ministère. Ce plan devrait être mis en œuvre plus tôt que dans le délai de trois ans promis dans le *Plan d'action*.**

6. **Afin de favoriser la transparence, que le Ministère s'assure de disposer d'un système d'information consultable sur son site Web de manière à fournir aux citoyens des détails sur les divers programmes de subventions et de contributions.**

7. **Que le Ministère commande une évaluation de ses méthodes de dotation des postes de gestionnaire à une société de conseil en gestion du secteur privé afin de favoriser une plus grande stabilité des gestionnaires à l'administration centrale et dans les bureaux régionaux de tout le pays.**

III. SÉLECTION ET RÉALISATION DES PROJETS

A. Fournir des ressources pour la dotation et la formation

Au cours des audiences, de nombreux témoins ont cité le nombre insuffisant d'employés pour aider à expliquer les lacunes administratives du Ministère. On nous a dit que l'Examen des programmes a contribué à créer une situation où les employés ont dû commencer à prendre des raccourcis. La direction se souciant surtout de « faire sortir l'argent », les agents de projet ont fini par gérer de manière négligente leurs dossiers. De plus, les compressions d'effectif ont fait que les promoteurs de projet ne parvenaient plus à savoir où en étaient leurs dossiers. Une agente supérieure d'une organisation nationale non gouvernementale, Mme Diane Richler, a déclaré :

> Cela signifiait parfois qu'après avoir envoyé une demande, nous ne savions pas trop qui l'avait, à quel bureau elle se trouvait ou bien où elle traînait. Nous n'avions aucune nouvelle. Nous ne savions pas si un projet avait été approuvé ou non. Il est même arrivé que nous recevions un chèque avant d'être informés qu'un projet avait été approuvé. Par ailleurs, il nous arrivait aussi d'envoyer une proposition et de ne jamais savoir si le projet avait été étudié ou non[5].

Nous reconnaissons l'importance d'un effectif bien formé mais, comme nous l'avons souligné dans le rapport provisoire, la formation n'est pas une panacée. De nouvelles compétences aideront sans doute les travailleurs à être plus productifs mais s'il n'y a pas assez d'employés pour faire le travail convenablement, rien n'y fera. De nombreux témoins ont suggéré que le Ministère augmente le nombre d'employés affectés à l'administration de projet et à la gestion financière. Le Comité aussi pense qu'il est essentiel de disposer d'un effectif suffisant pour pouvoir rétablir une saine administration au Ministère. Le rapport de vérification interne de 1999 a recommandé que le Ministère examine les compétences requises et la formation actuellement fournie au personnel. Le Ministère a répondu qu'il avait la ferme intention de s'assurer de disposer d'un nombre suffisant d'employés compétents pour mieux gérer les subventions et les contributions.

Cependant, le Comité n'est pas convaincu que les questions de dotation ont reçu toute l'attention nécessaire. Bien que le *Plan d'action* ait cerné plusieurs mesures visant le perfectionnement et l'accroissement des employés affectés à l'administration des subventions et des contributions, ni le budget principal des dépenses de 2000-2001 du Ministère ni même le premier *Rapport d'étape sur le Plan d'action* ne montre clairement que les ressources nécessaires ont été obtenues pour financer les interventions voulues afin que les ressources humaines puissent assurer une saine gestion.

---

5 Comité permanent du développement des ressources humaines et de la condition des personnes handicapées (ci-après appelé RHPH), *Témoignages*, séance nº 32 (11:30), 16 mai 2000.

Nous recommandons :

8. **Que le Ministère traite ses besoins en dotation, notamment la formation, comme l'une de ses priorités afin d'améliorer l'administration des subventions et des contributions. De plus, il doit déterminer immédiatement les ressources financières additionnelles nécessaires pour répondre à ces besoins, les dégager à partir du budget actuel du Ministère et les récupérer ensuite au moyen d'un budget supplémentaire des dépenses.**

9. **Que le Ministère fournisse aux agents de projet la formation nécessaire pour qu'ils puissent informer et aider les tiers promoteurs de projet pour ce qui est des attentes du Ministère et des règles et directives des programmes.**

B. Appliquer les critères d'admissibilité de façon uniforme et transparente

Les critères des programmes doivent absolument être appliqués de façon ouverte et équitable pour que le programme soit administré convenablement. Tous les programmes de subventions et de contributions du Ministère sont assortis de critères établis afin d'assurer la réalisation des objectifs visés. Malheureusement, dans certains cas, ces critères d'admissibilité sont trop vagues ou alors les éventuels bénéficiaires ne les connaissent même pas.

Le Fonds transitoire pour la création d'emplois (FTCE), qui n'existe d'ailleurs plus, constitue justement un exemple de programme mal défini et dépourvu de critères d'admissibilité clairs[6]. D'après l'information fournie par le Ministère, une proposition devait répondre à quatre critères essentiels pour être admissible à ce Fonds[7]. Pour choisir et recommander des projets, les représentants régionaux et locaux donnaient la priorité aux régions dont le taux de chômage régional d'AE/AC atteignait ou dépassait 12 %. Ils devaient également faire preuve de jugement lorsqu'ils désignaient comme étant admissibles au financement des régions contenant des îlots de chômage élevé, des régions dont certains groupes présentaient des taux de chômage continuellement élevés et des régions offrant des possibilités d'investissement stratégique aux retombées positives pour les secteurs environnants ayant aussi de forts taux de chômage. Fait étonnant, le FTCE ne définissait d'aucune façon le « chômage élevé ».

---

6 Le Fonds transitoire pour la création d'emplois a été remplacé par le Fonds du Canada pour la création d'emploi le 1er avril 1999.

7 Les quatre critères principaux sont les suivants : le projet doit déboucher sur la création d'emplois durables; les partenaires et le promoteur doivent fournir une contribution représentant 50 % du coût total du projet; la proposition doit s'harmoniser avec le développement économique local ou régional; la province ou le territoire doit accepter que le projet soit financé.

Les fonctionnaires du Ministère ont assuré au Comité que les bureaux régionaux informaient les députés de ces sous-critères de sélection. Le Comité ne saurait le confirmer puisque rien ne lui prouve que le Ministère était capable d'appliquer équitablement partout au pays les critères d'admissibilité au Fonds transitoire pour la création d'emplois. Le public, et surtout les éventuels promoteurs de projet, n'était pas bien informés des critères du programme. Cela est particulièrement vrai pour la détermination des zones sous-régionales admissibles dans les régions économiques d'AE/AC ayant un taux de chômage inférieur à 12 %.

Nous recommandons :

10. **Que le Ministère veille à ce que les critères d'admissibilité régissant tous ses programmes soient clairement établis, diffusés largement et appliqués équitablement partout au pays.**

C. Le rôle de la collectivité et des députés dans l'approbation des projets

Bien que certains observateurs critiques du gouvernement aient allégué que le Ministère a octroyé des subventions et des contributions à des fins politiques, le Comité, dont tous les membres s'opposent à l'utilisation de fonds publics à des fins partisanes, n'a été saisi d'aucun fait prouvant ces allégations.

Le Comité reconnaît qu'une participation politique directe dans le processus de sélection des projets pourrait créer un conflit pour les parlementaires, dont le rôle est de veiller à ce que le gouvernement rende des comptes. Or, la participation directe de députés à la sélection des projets, bien qu'elle soit actuellement limitée à un très petit nombre de programmes du Ministère, peut miner ce rôle. Par conséquent, nous estimons que cette participation des députés devrait rester de nature consultative.

Le Comité reconnaît qu'étant donné la nature des programmes qu'administre le Ministère, il faut adopter diverses approches afin d'obtenir le niveau de responsabilisation nécessaire pour bien administrer les subventions et contributions. Le Comité a par exemple envisagé l'élargissement du processus décisionnel afin d'inclure des groupes consultatifs de la collectivité. Une telle approche permet de susciter un plus grand intérêt au sein de la collectivité et d'offrir plus de transparence, deux éléments importants pour accroître la responsabilisation. Le Regroupement des organisations nationales bénévoles nous a souligné qu'il existe une infrastructure énorme dont nous ne savons pas tirer parti et qu'il semble souvent y avoir confusion entre, d'une part, le processus politique et la prise de décisions et, d'autre part, ce qui fonctionne véritablement à l'échelon local[8]. Lors de sa table ronde sur le rôle des députés et d'autres participants dans le processus de sélection, le Comité a entendu le message suivant : plus la représentativité est grande, meilleurs sont les résultats.

---

8 RHPH, *Témoignages*, séance nº 32 (11:40), 16 mai 2000.

Les députés possèdent indéniablement une connaissance et une compréhension intimes des collectivités qu'ils représentent. Le Comité voudrait que ces atouts soient mis à contribution lors de la création de groupes consultatifs de la collectivité pour la sélection des projets partout au pays. Ces groupes consultatifs seraient très représentatifs de la collectivité et concentreraient leurs efforts sur les projets à valeur élevée, particulièrement ceux que réalisent des promoteurs cherchant à faire des profits, où les risques semblent être les plus grands.

Bien entendu, les activités de ces groupes consultatifs doivent tenir compte des accords existants, par exemple les Ententes sur le développement du marché du travail et les accords bilatéraux régionaux avec des groupes autochtones.

Nous recommandons :

11. Que le Comité permanent étudie la valeur pratique de la création de groupes consultatifs pour la sélection de projets dans les collectivités partout au pays.

D. Nouveaux mécanismes de régie et rôle des tiers

Au fil des ans, le Ministère s'en est de plus en plus remis à des tiers pour réaliser les programmes de subventions et de contributions, un modèle jugé efficace pour offrir une kyrielle de mesures à une clientèle aussi diverse que celle du Ministère, puisqu'il mobilise l'intérêt des intervenants dans la collectivité. Cette approche favorise en outre des investissements plus importants dans la population canadienne[9], mais elle exige également de nouvelles structures de responsabilisation pour qu'il soit possible de veiller à la bonne administration des deniers publics. Des observateurs respectés du gouvernement ont déclaré au Comité que nous nous trouvons dans une ère de répartition de la gestion des affaires publiques qui oblige à accepter ce que le professeur Gilles Paquet de l'Université d'Ottawa appelle la « responsabilité souple[10] ». Il faut modifier les anciennes structures de responsabilisation, et le gouvernement en général, de même que le Ministère en particulier, doit accepter qu'il n'y a pas qu'une façon de rendre des comptes. Bref, le Ministère doit faire place à la responsabilisation à divers niveaux. Nous reconnaissons par ailleurs que bon nombre des partenaires du Ministère — des organisations bénévoles, des entreprises et d'autres niveaux de gouvernement — ont aussi des comptes à rendre. Dans la très grande majorité des cas, les subventions et contributions du Ministère sont administrées et dépensées convenablement. C'est à cela que s'attend la population canadienne en bout de ligne, et

---

9 D'après l'information fournie par le Ministère, celui-ci a réussi à obtenir quelque 1,5 milliard de dollars de la part de ses partenaires en 1998-1999, dans le cadre d'initiatives et d'accords d'exécution qui encouragent les contributions en nature ou pécuniaires.

10 RHPH, *Témoignages*, séance nº 30 (11:25), 9 mai 2000.

le Comité doit faire en sorte que le Ministère ait en place les structures nécessaires pour répondre à cette attente.

Lors d'une récente vérification des nouveaux mécanismes de régie[11], le vérificateur général du Canada s'est dit inquiet que le gouvernement n'utilise pas un cadre uniforme de responsabilisation. Le rapport souligne diverses lacunes et signale qu'il faut des responsabilités plus claires, davantage de transparence, des mécanismes plus stricts de protection de l'intérêt public et de meilleurs rapports. Lors de sa comparution devant le Comité, le vérificateur général a affirmé que de meilleures ententes peuvent favoriser une amélioration de la gestion et de la reddition de comptes : « J'estime que si les accords conclus avec les partenaires sont bien pensés et qu'on consacre suffisamment d'efforts à ces accords, on peut obtenir un résultat tout à fait satisfaisant. Si on ne fait pas bien les choses, les risques sont bien plus élevés qu'ils ne le seraient si le Ministère gérait lui-même le programme[12] ».

Le Comité estime qu'il faut recourir à tout un éventail de structures de responsabilisation pour faire en sorte que les fonds octroyés par le Ministère soient dépensés convenablement. Chaque structure de responsabilisation pourrait dépendre par exemple du type de mesure financée, du partenariat visé et des résultats à obtenir. Il faut élaborer de meilleures structures décisionnelles, comme celle examinée dans la section précédente. Dans le cas des partenariats entre gouvernements, il serait possible d'améliorer la reddition de comptes grâce à de meilleurs rapports et à des exigences en matière de vérification.

Nous recommandons :

12. **Que le Ministère mette en place des accords de contribution plus exhaustifs qui précisent les attentes en matière de rendement, les règles financières et les sanctions en cas de non-conformité**

13. **Que le Ministère utilise l'expertise financière nécessaire, qu'elle soit interne ou externe, pour évaluer et approuver les propositions financières et les plans d'activités.**

14. **Que le personnel du Ministère informe tous les promoteurs de projet de l'importance de respecter les objectifs et d'atteindre les résultats visés par les subventions et les contributions, de leur obligation en vertu des accords de contribution, et des conséquences du non-respect de ces obligations.**

---

11 Bureau du vérificateur général du Canada, *1999 — Rapport du vérificateur général du Canada*, chapitre 23, novembre 1999.

12 RHPH, *Témoignages*, séance nº 20 (12:30), 23 mars 2000.

15. **Que le Ministère envisage d'imposer un moratoire sur le financement des projets dont les promoteurs ne se conforment pas aux conditions des ententes de financement.**

16. **Pour la négociation d'ententes en vertu de ce que le vérificateur général du Canada appelle des « mécanismes de collaboration », que le ministère du Développement des ressources humaines (et d'autres ministères) veille à ce que chaque partie qui touche des fonds fédéraux soit assujettie à des exigences clairement définies et applicables permettant d'évaluer et de vérifier les dépenses et de faire rapport à ce sujet.**

E. Un juste équilibre entre la décentralisation, la souplesse et le contrôle

Le Comité saisit l'importance d'en venir à un équilibre entre les exigences d'une saine administration financière et la nécessité de s'adapter aux conditions locales. Le vérificateur général a souligné la nécessité de faire preuve de prudence à cet égard quand il a parlé du danger d'alourdir les formalités administratives. Lors de son témoignage, M. Arthur Kroeger, ex-haut fonctionnaire, a insisté sur l'importance de ne pas pécher par excès contraire pour rétablir la saine administration des subventions et des contributions. Il met en garde contre une réaction excessive qui risque « d'augmenter considérablement le fardeau d'un grand nombre d'organisations bénévoles qui ont pour la plupart très peu de ressources. [...S]i la réaction politique est excessive, on risque de se trouver avec un fardeau administratif trop lourd; les formalités administratives et les frais généraux vont absorber une trop grande partie des fonds, au détriment de l'organisation bénéficiaire[13] ». Il a aussi souligné la valeur de la collaboration à l'échelon local pour garantir le bon fonctionnement des programmes au profit de la collectivité[14]. M. Al Hatton et Mme Diane Richler, représentants d'associations bénévoles nationales, ont parlé des difficultés vécues par le secteur bénévole et causées par la multiplication des demandes d'information, lesquelles retardent les paiements et grugent le temps des employés. Selon Mme Gillian Kerr, lorsque les bailleurs de fonds paniquent, ils serrent la vis et posent beaucoup plus de questions aux organismes, paralysant le système[15].

Le Ministère a transféré une grande partie de son travail de l'administration centrale aux régions, de sorte que les agents de programme et les gestionnaires locaux disposent d'une plus grande marge de manœuvre et d'un plus grand pouvoir discrétionnaire. Le but de cette mesure était de pouvoir adapter davantage l'administration des subventions et contributions aux conditions locales. Cependant, elle risque également de fragmenter la gestion des programmes et de rendre difficile une

---

13 RHPH, *Témoignages*, séance nº 30 (11:10), 9 mai 2000.

14 RHPH, *Témoignages*, séance nº 30 (12:15), 9 mai 2000.

15 RHPH, *Témoignages*, séance nº 31 (11:20), 11 mai 2000.

supervision uniforme. On a récemment reconnu qu'il fallait prendre des mesures supplémentaires pour gérer ce changement quand la Direction générale de l'investissement dans les ressources humaines a été scindée en deux — une pour s'occuper des subventions et des contributions régies par l'administration centrale et une autre pour gérer celles des régions. Le Comité estime que l'équilibre n'a pas encore été atteint entre ces deux pôles. Par ailleurs, il s'interroge quant à savoir si la décentralisation n'a pas en fait entraîné un regroupement des programmes pour qu'ils soient administrés dans les bureaux régionaux, plutôt qu'à l'échelon local (c.-à-d. les centres des ressources humaines du Canada).

Nous recommandons :

17. **Que le Ministère ne fasse pas marche arrière en matière de décentralisation des programmes de subventions et contributions vers les bureaux régionaux. La saine administration, la transparence et la responsabilisation constituent des objectifs qui peuvent et qui doivent être poursuivis dans les services régionaux et locaux, qui sont les plus aptes à répondre aux besoins locaux.**

18. **Que le Ministère veille à ce que les organisations reçoivent rapidement les fonds consentis dans le cadre d'un accord de subvention ou de contribution. Il doit éviter de réagir de manière excessive aux lacunes révélées par la vérification interne de 1999, en augmentant les formalités administratives.**

19. **Que le Ministère renforce ses structures internes de rapports et de supervision afin que la délégation de l'administration aux bureaux régionaux et à l'administration centrale soit assortie de mesures appropriées garantissant la reddition de comptes.**

20. **Que d'ici le 1er juin 2001, le Ministère fasse rapport au Comité permanent des mesures prises pour atteindre un juste équilibre entre la décentralisation, la souplesse et le contrôle.**

IV. REGAGNER LA CONFIANCE

A. Examen des dossiers, contrôle de la performance et suivi constant

Selon le premier *Rapport d'étape* trimestriel sur le *Plan d'action*, le Ministère a terminé l'examen de tous les dossiers actifs. Il compte aussi procéder à un examen des dossiers clos et élabore actuellement une stratégie rentable à cette fin. Selon le *Plan d'action*, tous les dossiers clos en 1998-1999 et 1999-2000 devraient avoir été examinés et classés (c.-à-d. avoir donné lieu à des mesures de suivi) d'ici le 31 août 2000. Selon les résultats de cet examen, le Ministère décidera s'il est souhaitable d'étendre son examen aux années antérieures.

L'examen des dossiers actifs du Ministère s'est terminé le 30 avril 2000. Il a consisté à vérifier 16 971 dossiers sur des subventions et contributions d'une valeur de 1,35 milliard de dollars, pour s'assurer que les exigences des programmes et les normes de gestion de dossiers en vigueur ont été respectées. Sur l'ensemble de ces dossiers, on n'a relevé que 22 cas ayant donné lieu à un redressement ou à un trop-payé. La valeur monétaire des redressements et des trop-payés constatés dans ces dossiers s'élève à 749 864 $, soit moins de 0,1 % de la valeur des projets visés par cet examen. Selon le *Rapport d'étape*, il ne reste que 2 426 $ à récupérer[16].

Le Comité est conscient que plusieurs cas d'utilisation apparemment peu judicieuse des deniers publics n'ont toujours pas été réglés. Les autorités responsables enquêtent sur ces cas et si quelqu'un essaie de frauder le gouvernement, les mesures nécessaires seront prises. Bien que ces questions ne soient pas du ressort du Comité, il y a lieu de noter que dans la très grande majorité des cas, les subventions et contributions du Ministère sont bien gérées.

Par le passé, bien des années se seraient écoulées avant qu'une vérification interne de suivi ne soit effectuée. Il n'en sera pas de même pour la vérification interne de 1999, puisque le Ministère effectue une vérification de suivi constante. En septembre 1999, cette responsabilité a été confiée à la Direction nationale du contrôle de la performance des subventions et contributions qui, dès novembre 1999, était dotée d'un effectif complet. Selon le premier *Rapport d'étape*, la Direction du contrôle n'a examiné qu'un échantillon initial de 76 dossiers actifs. Elle a conclu que tous les dossiers faisant partie de l'échantillon respectaient les cinq critères financiers essentiels énoncés dans le

---

[16] Développement des ressources humaines Canada, *Rapport d'étape sur le Plan d'action pour renforcer la gestion des programmes de subventions et de contributions*, mai 2000, p. 18. Ce montant ne tient pas compte des trop-payés totalisant 226 369,51 $, qui ont été relevés au moment de l'examen de suivi des projets faisant partie de l'échantillon de vérification. Comme il est mentionné dans notre rapport provisoire, la totalité de ce montant, moins 604,21 $, a été recouvrée.

Plan d'action et que tous avaient été examinés conformément aux exigences. Les rapports subséquents devraient traiter plus en détail des nouveaux accords. La Ministre a indiqué au Comité que la Direction du contrôle avait coûté environ 0,7 million de dollars en 1999-2000 et devrait coûter quelque 2 millions de dollars au cours du présent exercice[17].

Nous recommandons :

21. **Que le Comité examine les rapports d'étape trimestriels présentés à la Ministre ainsi que les résultats de la prochaine vérification de l'optimisation des ressources menée par le Bureau du vérificateur général du Canada (octobre 2000).**

22. **Que le Ministère maintienne en place sa Direction nationale du contrôle de la performance des subventions et contributions jusqu'à ce qu'il observe pendant un laps de temps suffisant des résultats conformes aux niveaux de rendement acceptables en vigueur. Par la suite, il devrait incomber au Bureau de vérification interne de procéder à une vérification semestrielle de ces subventions et contributions.**

23. **Que le Ministère, pour augmenter la confiance du public, fasse en sorte de respecter les délais prévus dans le *Plan d'action* et de l'informer pleinement et rapidement des progrès accomplis en ce qui a trait à l'amélioration de l'administration des subventions et contributions.**

B. Intensifier le rôle du Conseil du Trésor dans la surveillance des subventions et contributions

À titre de grand argentier du gouvernement fédéral, le Conseil du Trésor voit d'un très bon œil la mise en place d'un système visant à renforcer la capacité du gouvernement de faciliter l'adoption de bonnes pratiques administratives pour gérer les subventions et contributions. Le Comité a appris que la stratégie actuelle du Conseil du Trésor à cet égard consiste à émettre des lignes directrices et à espérer ensuite que les ministères les adoptent et les mettent en pratique. On nous a dit qu'au fil des ans, le Conseil du Trésor a tenté de modifier son approche en remplaçant ses directives exécutoires par des directives sur les bonnes pratiques, dans l'espoir, bien sûr, que ces bonnes pratiques soient adoptées et intégrées aux activités courantes[18]. Même si le Comité ne veut pas que le Conseil du Trésor s'ingère à outrance dans la gestion des ministères fédéraux, il estime que celui-ci devrait intensifier son rôle de surveillance.

---

[17] RHPH, *Témoignages*, séance nº 34 (11:35), 18 mai 2000.

[18] RHPH, *Témoignages*, séance nº 20 (11:35), 23 mars 2000.

Le Comité est vraiment incapable d'expliquer comment il se fait que le ministère actuel et son prédécesseur, Emploi et Immigration Canada, aient fait preuve d'autant d'inertie face aux problèmes relevés lors des vérifications internes antérieures des subventions et contributions. Les propos suivants du vérificateur général le confirment :

> Je ne peux m'empêcher de ressentir une certaine frustration quant à la façon dont le gouvernement gère les subventions et les contributions en général. Nos travaux de vérification dans divers ministères depuis 1977 ont révélé des lacunes persistantes; nous avons constaté notamment des problèmes de conformité aux autorisations, des faiblesses dans la conception des programmes et leur contrôle, l'insuffisance des mesures du rendement et le manque d'information communiquée à ce sujet. Les mêmes problèmes surgissent chaque fois que nous vérifions des programmes de subventions et de contributions[19].

L'une des façons de remédier à cette inaction consisterait à obliger les ministères et organismes à préparer un plan d'action pour atténuer les problèmes relevés lors des vérifications internes des subventions et contributions et à le soumettre au Conseil du Trésor afin qu'il en surveille la mise en œuvre. Le Conseil du Trésor pourrait alors en tout état de cause prendre les mesures nécessaires lorsque les ministères n'atteignent pas les résultats souhaités.

Le Comité est d'avis que l'une des principales caractéristiques d'une bonne gestion de projet réside dans l'établissement d'un accord de contribution détaillé, qui énonce les critères d'admissibilité au programme, les résultats attendus et les règles régissant les dépenses et la non-conformité. Comme il est mentionné ailleurs dans le présent rapport, les modalités d'application du Fonds transitoire pour la création d'emplois laissaient beaucoup à désirer, en particulier en ce qui a trait au choix des régions admissibles. Le Comité a l'impression que certains des problèmes associés à ce programme auraient pu être évités si les règles avaient été plus détaillées et plus claires. Le vérificateur général a insisté de façon non équivoque sur la nécessité d'une plus grande intervention du Conseil du Trésor dans l'établissement des modalités d'application propres à chacun des programmes.

Le Conseil du Trésor rendra publique sous peu sa nouvelle politique sur les paiements de transfert. Même s'il est impossible au Comité de savoir dans quelle mesure le Conseil du Trésor compte intervenir plus activement dans l'élaboration des modalités d'application et dans la surveillance de sa nouvelle politique en la matière, il appuie sans réserve toute décision en ce sens. Le Conseil du Trésor doit en outre être prêt à prendre des mesures concrètes à l'endroit des ministères qui omettent de se conformer à ses politiques sur les subventions et contributions.

---

[19] RHPH, *Témoignages*, séance nº 20 (11:10), 23 mars 2000.

Le Comité a été interpellé par la déclaration de Mme Gillian Kerr, qui a exhorté le gouvernement à saisir l'occasion et à faire preuve de leadership en coordonnant et en harmonisant ses bases de données. Voici les propos qu'elle a tenus à ce sujet :

> [...] le moment est idéal pour commencer à s'attaquer à ce problème. C'est une occasion en or d'améliorer le système pour le bénéfice du secteur canadien des œuvres de bienfaisance ainsi que des différents ordres de gouvernement, et de mettre au point en même temps des moyens d'information qui, tout en profitant aux œuvres de bienfaisance, leur permettront de mieux rendre compte au public et d'être plus transparentes. [...] Ce qu'il faudrait envisager, à mon avis, c'est un système d'information intégré, probablement accessible sur le Web, dont certaines parties seraient publiques et accessibles à tous et d'autres privées et accessibles uniquement aux bailleurs de fonds. Il faudrait en outre commencer à établir des définitions normalisées des éléments de données courants, de façon que les organismes n'aient pas à toujours fournir de nouveau les mêmes renseignements sous différentes formes, mais qu'il soit possible aussi d'obtenir instantanément une grande quantité d'information pour savoir où va l'argent, comme il est dépensé, où il est investi et quel genre d'impact ont les projets subventionnés[20].

Le Comité convient que l'argument en faveur de l'affectation de ressources pour coordonner et harmoniser les bases de données fournies par les organismes bénéficiaires tombe à point. L'intégration des bases de données améliorerait la reddition de comptes et contribuerait à l'efficacité de l'administration des subventions et contributions. Elle allégerait aussi le fardeau administratif inutilement imposé aux organismes bénéficiaires qui, bien souvent, doivent fournir des renseignements identiques sous différentes formes aux fins de diverses demandes.

Nous recommandons :

24. **Qu'à l'avenir, le Conseil du Trésor exige que tous les ministères fédéraux préparent un plan d'action assorti d'échéances pour remédier aux problèmes relevés à la suite des vérifications internes des subventions et contributions. Il devrait ensuite utiliser les outils à sa disposition pour veiller à la mise en œuvre de ces plans et pour s'assurer que tous les problèmes financiers et administratifs mettant en cause des subventions et contributions sont réglés de façon satisfaisante.**

25. **Que le Conseil du Trésor intervienne davantage dans l'établissement des modalités d'application des programmes de subventions et contributions et qu'il veille à ce qu'il y ait en place une politique renforcée et plus exhaustive en matière de paiements de transfert.**

26. **Que le Conseil du Trésor intensifie sa surveillance et intervienne plus activement pour faire respecter sa politique renforcée relative aux**

---

[20] RHPH, *Témoignages*, séance nº 31 (11:20), 11 mai 2000.

paiements de transfert et soit prêt à utiliser les outils dont il dispose pour encourager la conformité.

27. **Que le Conseil du Trésor réévalue sa politique de péremption (annulation des fonds inutilisés au cours d'une année) et examine ses lignes directrices et ses règlements concernant les fonds de programme inutilisés afin d'éviter que les organismes ne soient tentés, en fin d'année, de dépenser cet argent à tout prix, au risque de passer outre aux règles de bonne gestion administrative et financière.**

28. **Que le Conseil du Trésor élabore des politiques et des règles en matière de gestion de l'information en ce qui a trait au maintien et à l'accessibilité des dossiers électroniques.**

29. **Que le Conseil du Trésor, en collaboration avec d'autres ministères clés, élabore un plan pour assurer la coordination et l'harmonisation générales des bases de données financières concernant les organismes qui reçoivent des subventions et contributions.**

V. STRUCTURE DE L'ORGANISATION : CE QUE NOUS AVONS APPRIS

Lorsqu'il a commencé son étude, le Comité a d'abord organisé sa recherche d'information et ses questions autour des problèmes décelés lors de la vérification interne de 1999 des subventions et contributions. Cependant, à mesure que ses travaux avançaient, il s'est rendu compte qu'il était impossible de séparer les problèmes actuels de certaines des préoccupations de plus vaste portée au sujet du Ministère qu'il avait soulevées à l'occasion de travaux antérieurs. Le Comité pense que son insatisfaction vis-à-vis de l'administration des subventions et contributions n'est pas sans rapport avec les réserves qu'il éprouve depuis plusieurs années.

Les membres du Comité ont donc été amenés à se poser les questions suivantes :

- Quels devraient être les objectifs du Ministère?
- Quel sont les rapports entre ces objectifs et le mandat du Ministère?
- De quel type d'organisation et de quels outils le Ministère a-t-il besoin pour atteindre ces objectifs?

Lorsqu'on a créé le ministère du Développement des ressources humaines il y a sept ans, on avait pensé qu'il serait avantageux d'effectuer l'intégration horizontale d'un certain nombre de politiques et de programmes qui se recoupaient dans les domaines du travail, de l'emploi et de la formation, et du développement social. On voyait dans la création d'un super-ministère comme le ministère du Développement des ressources humaines un garant de cohésion et de cohérence. Le Ministère a été constitué en 1993 par la réunion d'éléments qui relevaient précédemment de cinq ministères. Ainsi, à la suite de la réorganisation de 1993, des politiques et programmes qui relevaient jusque là de cinq ministres et étaient administrés par cinq sous-ministres ne relevaient plus que d'un ministre appuyé d'un seul sous-ministre.

Pour le présent exercice, le Ministère a la responsabilité d'environ 60 milliards de dollars, soit à peu près 45 % des dépenses du gouvernement fédéral[21]. À titre d'indication, signalons que les dépenses de DRHC représentent 5,5 fois celles du ministère de la Défense nationale (11 milliards), 26 fois celles du ministère de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire (2,3 milliards), 30 fois celles du ministère de la Santé (2 milliards) et 100 fois celles du ministère de l'Environnement (0,6 milliard).

---

[21] Le total des dépenses dont il est question s'élève à quelque 132 milliards de dollars, ce qui exclut les coûts du service de la dette et les paiements aux sociétés d'État mais comprend les dépenses aux termes du Régime de pensions du Canada.

À lire ces chiffres, on pourrait être tenté à première vue d'imputer les problèmes administratifs du Ministère à sa taille, mais le Comité estime que ce serait une conclusion trop simpliste. Il faut bien voir cependant que beaucoup de grandes organisations ont un objet unique, ce qui n'est pas le cas de DRHC.

En fait, la caractéristique la plus frappante du Ministère est la diversité : diversité au niveau des objets, au niveau des programmes et de leurs conditions d'application, et au niveau de la clientèle. Notre étude des programmes de subventions et de contributions a montré que cette diversité est la cause d'un manque d'uniformité voire d'incompatibilités entre certains de ces éléments. Nous avons constaté, par exemple, que pas un mécanisme de reddition de comptes et pas une mesure administrative visant à remédier aux problèmes des subventions et contributions ne permettait de tenir compte du fait que les programmes ne fonctionnent pas tous de la même manière.

Nous nous sommes demandé si les problèmes administratifs du Ministère allaient au-delà d'une gestion médiocre conjuguée à un manque d'outils et de ressources pour assurer convenablement la prestation des programmes de subventions et de contributions. En fait, la plupart d'entre nous soupçonnons que le problème tient en grande partie à la structure même du Ministère qui l'empêche de satisfaire la clientèle extrêmement variée qu'il est censé servir, tant dans ses opérations quotidiennes qu'au niveau de l'élaboration des politiques à moyen et à long terme.

Compte tenu de l'ensemble de nos travaux en général et de notre étude des subventions et contributions en particulier, force est de constater que les synergies attendues de l'amalgamation de cinq ministères en 1993 ne se sont pas matérialisées. Le Comité a observé des signes d'anomalies de même que la ghettoïsation et la marginalisation de certaines questions comme celles qui touchent l'itinérance, les Autochtones et les personnes handicapées.

Avant 1993, cinq ministères et cinq ministres participaient à l'élaboration des politiques qui relèvent maintenant exclusivement du ministère du Développement des ressources humaines. À cette époque-là, les projets de politique faisaient l'objet de discussions entre ces ministères et ministres. De toute évidence, quand les parties concernées n'arrivaient pas à s'entendre, le Cabinet tranchait. Depuis l'amalgamation, les discussions, les compromis et souvent les décisions sont bornés à une seule organisation, au demeurant hautement hiérarchisée, soit le Ministère. Est-il vraiment sain que les discussions et les décisions qui concernent d'importantes politiques publiques soient confinées à une seule organisation? À quel niveau ces discussions et décisions devraient-elles se produire? Aux échelons inférieurs de l'administration? Au niveau des hauts fonctionnaires des ministères et des organismes centraux? Au niveau du Cabinet? Dans ce dernier cas, comment un seul ministre peut-il vraiment défendre adéquatement les objectifs politiques disparates qui sont ceux du Ministère?

Dans notre travail comme membres du Comité permanent du développement des ressources humaines et de la condition des personnes handicapées, nous avons parfois eu du mal à composer avec la grande diversité des activités du Ministère et à nous assurer que ce dernier rend dûment compte de ses actes au Parlement. En raison du peu de temps dont disposent les comités parlementaires, il nous a été impossible d'aborder certaines questions importantes relatives au Ministère, par exemple la question des divers transferts aux provinces et aux territoires. Le budget des dépenses du Ministère, de même que son *Rapport sur les plans et les priorités* et son *Rapport sur le rendement* contiennent une information moins détaillée que ceux de nombreux autres ministères en raison du grand nombre des sujets qui y sont couverts. Nous nous sommes rendu compte par exemple que les documents budgétaires du Ministère nous fournissaient en réalité très peu d'information sur ses programmes de subventions et de contributions. Le Comité, et en fait le Parlement même, gagnerait à examiner de plus près les dépenses et la reddition de comptes au Ministère, ce qui ne peut qu'être avantageux pour les Canadiens, qui ont besoin de savoir si leur argent est dépensé à bon escient. Si le Comité n'est pas en mesure de forcer le Ministère à rendre compte au Parlement, il y a lieu de se demander s'il est raisonnable de faire porter à un ministre la responsabilité de 45 % des dépenses du gouvernement fédéral.

Le Comité est le plus nombreux des comités permanents de la Chambre des communes en raison de l'ampleur du mandat du Ministère et de l'intérêt qu'il suscite parmi les députés. À cause de la multiplicité des questions dont nous sommes saisis, nous avons constitué deux sous-comités, l'un chargé des enfants et des jeunes et l'autre des personnes handicapées, mais nous ne sommes quand même pas arrivés à étudier tous les sujets que nous aurions voulu aborder, par exemple les questions relatives au travail, aux personnes âgées, aux sans-abri, au nouveau monde du travail et à l'aide financière destinée aux étudiants de niveau postsecondaire, pour ne nommer que ceux-là. Les députés du gouvernement comme ceux de l'opposition pourraient effectuer un meilleur examen des politiques et des programmes d'un ministère qui aurait un mandat plus homogène.

Les fonctionnaires du Ministère qui ont comparu devant nous, nous ont paru extrêmement centrés sur les questions internes et ne semblent pas comprendre l'importance de fournir au Parlement une information pertinente en temps opportun. Durant nos audiences sur les subventions et les contributions, nous avons observé que le Ministère semblait exagérément « accroché » à ses propres pratiques antérieures et qu'il consacrait bien trop de temps, d'énergie et de ressources à essayer de les justifier. Or, le mandat du Ministère consiste en partie à être un catalyseur de changement, ce qu'il ne peut faire qu'en écoutant, en apprenant et en tirant parti des connaissances des autres. Le Ministère devrait chercher des techniques innovatrices, pas défendre des activités et des modèles désuets. Après avoir interrogé des experts de l'extérieur — de fondations privées, d'autres organismes subventionnaires et d'universités — sur la manière dont ils avaient eux-mêmes remédié à des difficultés similaires dans le contexte du financement de subventions et de contributions, nous nous sommes rendu compte qu'il existait de

nombreuses solutions de rechange dont il n'a jamais été fait mention durant les multiples comparutions des représentants du Ministère devant nous.

Les défis de la mondialisation et l'augmentation du niveau d'instruction global de la population rendent les barrières entre les secteurs de politique de plus en plus poreuses. Dans ce contexte, la politique sociale demeure importante. Nos contacts avec la population en notre qualité de députés nous ont convaincus que le Ministère devrait être le premier responsable de l'élaboration des politiques et programmes portant sur des questions sociales. Nous avons malheureusement l'impression que ce sont les considérations économiques, à savoir l'emploi, qui l'emportent. Cela veut dire que certaines questions de politiques sont laissées pour compte, par exemple celles qui concernent les personnes âgées. D'autres questions de politique compliquées, comme celles qui touchent par exemple les enfants et les sans-abri, sont colorées par les préoccupations en matière d'emploi.

La Direction générale de l'investissement dans les ressources humaines (DGIRH) est la preuve concrète que l'élément social est problématique dans l'image que le Ministère a de lui-même. Dans le budget des dépenses du Ministère, on indique que le principal engagement de la DGIRH consiste à « donner aux Canadiens et aux Canadiennes un marché du travail efficace et efficient ». Pourtant, le Ministère se sert de cet engagement comme réponse à l'objectif énoncé dans le discours du Trône de bâtir « une meilleure qualité de vie pour l'ensemble des Canadiens et des Canadiennes — nos enfants, nous-mêmes et nos concitoyens ». Assurément, il ne suffit pas d'aider les gens à trouver du travail pour leur assurer une meilleure qualité de vie. Les activités de la Direction générale de l'IRH touchent l'alphabétisation, les personnes handicapées, les enfants et les personnes âgées. Plusieurs des personnes que nous avons entendues nous ont dit que la place qu'occupe la question de l'emploi au Ministère colorait leurs activités de développement social et empêchait l'épanouissement de leur rôle en tant qu'agents de changement à l'intérieur de leurs collectivités.

Parce qu'il y a un vide au niveau fédéral quant à certaines questions de politique, le Comité, et les Canadiens en général, se pose des questions auxquelles ils n'ont pas de réponse : quelle est la pertinence de confier à une organisation axée sur l'emploi des questions touchant les enfants, qui n'ont pas commencé à travailler, ou les personnes âgées, qui ne travaillent plus? Comment un ministère fédéral qui repose sur un paradigme économique peut-il traiter de questions sociales? Les Canadiens veulent-ils être considérés comme des citoyens, ou alors tout juste comme des ressources humaines ou économiques? Est-ce que le potentiel que présentait la création de DRHC a été perdu par exprès ou par défaut? Le gouvernement fédéral veut-il jouer un rôle dans la politique sociale? Dans le contexte actuel, quelle est la meilleure manière de voir aux besoins des enfants, des jeunes, des personnes âgées et des personnes handicapées? La question de l'itinérance, par exemple, n'est-elle vraiment qu'un problème d'emploi?

Le Comité ayant jugé insatisfaisante la structure du Ministère, nous estimons que le gouvernement fédéral doit se repositionner de manière à mieux traiter les questions qui intéressent les Canadiens, mais qui touchent plusieurs ministères. Les circonstances qui ont amené la création du Ministère en 1993 n'existent plus. À l'époque, le problème de l'itinérance était loin d'avoir les proportions qu'il a prises maintenant. Aucun organisme public n'assure l'intégration des conditions sociales des Canadiens et de leurs besoins en santé. Or, on connaît l'importance des déterminants sociaux de la santé, et les programmes et politiques à caractère social du Ministère ont sur eux un impact certain. Plusieurs témoins ont parlé de santé et de développement économique au niveau des collectivités. Il faut certes des programmes de formation et des emplois pour bâtir des collectivités vigoureuses, mais il faut aussi une foule d'autres mesures.

Lorsqu'il a amorcé son étude des subventions et des contributions, le Comité n'avait nullement l'intention d'en arriver à un débat sur la conception même du Ministère, mais nous nous sommes rendu compte qu'il était impossible de traiter adéquatement de ces transferts sans examiner les activités du Ministère et sa façon de procéder. Le Comité estime qu'il est temps de remettre en question l'ensemble du concept qui sous-tend le ministère du Développement des ressources humaines à la lumière de l'évolution de la conjoncture et des besoins courants. La nomination d'un plus grand nombre de secrétaires d'État à l'intérieur du Ministère ne résoudra pas le problème, car tous les fonctionnaires du Ministère continueront de relever du sous-ministre du Développement des ressources humaines, et un seul ministre continuera d'assumer l'entière responsabilité des dépenses et des activités du Ministère.

La solution consiste peut-être à créer des ministères à la mission plus homogène. Qu'est-ce qui fonctionnerait le mieux? Obtiendra-t-on une plus grande uniformité en réunissant le travail, l'emploi et l'assurance-emploi dans un même ministère? Les spécialistes pourraient-ils ainsi mieux évaluer les plans d'entreprise de tiers du secteur privé? Vaudrait-il mieux, comme en Grande-Bretagne, confier à des ministères spécialisés le contrôle et l'administration des transferts aux particuliers (Sécurité de la vieillesse, Supplément de revenu garanti, Régime de pensions du Canada et pension d'invalidité du Régime de pensions du Canada)? Un tel mandat plus étroit pourrait éventuellement faciliter la gestion des systèmes et de l'information nécessaires pour assurer la prestation de ces programmes.

Ce fractionnement ne résout cependant pas le problème de la gestion des questions de politique sociale et de développement social qui touchent plusieurs ministères. Pour cela, on pourrait envisager d'établir de nouveau un organisme central, par exemple un ministère d'État au Développement social qui serait chargé de contrôler et de coordonner les activités de tous les ministères et organismes fédéraux dans la sphère du développement social. On pourrait loger au sein de cette structure une petite direction générale des programmes qui serait chargée de projets de démonstration et d'activités connexes.

Le Comité est parfaitement conscient du fait qu'il n'a pas suffisamment de renseignements en mains pour poser un jugement éclairé sur les diverses solutions de rechange qui pourraient être envisagées. Il est cependant convaincu de la nécessité de procéder à un changement faute de quoi, si la culture de gestion ne change pas et si l'on n'améliore pas les pratiques administratives, nous risquons de jouer aux apprentis sorciers et de nous retrouver avec des solutions bancales.

Nous recommandons :

30. Que le gouvernement scinde le Ministère en plusieurs unités plus homogènes.

VI. CONCLUSION

Les témoins que nous avons entendus nous ont rappelé à plusieurs reprises que la prestation de subventions et de contributions présente nécessairement des risques et que les problèmes sont parfois inévitables. On nous a dit à cet égard que le Ministère devrait mieux gérer ces risques en continuant d'offrir des services de qualité à l'intérieur d'un cadre qui garantisse un degré suffisant de responsabilisation et de transparence. Les Canadiens doivent avoir l'assurance que les fonds publics sont effectivement utilisés aux fins prévues.

Le Comité ne voit pas la nécessité d'alourdir encore la procédure bureaucratique sur laquelle repose la prestation des subventions et des contributions, car cela ne ferait qu'empêtrer le système. Au demeurant, cette solution ne garantirait pas de bons résultats ni ne ferait disparaître les risques associés à la prestation de ces fonds. Ce qu'il faut, c'est une meilleure gestion des programmes, un nombre suffisant d'agents de programme bien entraînés, appuyés par des outils modernes et capables de travailler à l'intérieur d'un système souple, de même qu'une superstructure propre à garantir que les politiques et directives sur l'administration de ces fonds minimisent le risque et assurent le degré de responsabilisation que les Canadiens attendent. Nous espérons que nos recommandations permettront d'atteindre ces objectifs et contribueront à trouver une solution satisfaisante.

Le Comité remercie toutes les personnes qui ont pris le temps de faire profiter le Comité de leur expérience et de leurs réflexions. Sans elles, nous n'aurions pas pu produire le présent rapport.

RECOMMANDATIONS

1. **Que le *Rapport sur le rendement* du ministère du Développement des ressources humaines fournisse au Parlement et à la population des données annuelles détaillées sur la façon dont les engagements pris dans le plan d'action *Renforcement des subventions et des contributions à DRHC* ont permis de garantir que les sommes versées aux bénéficiaires des subventions et contributions satisfont aux exigences financières et aux conditions des programmes.**

2. **Que le Ministère s'assure de disposer de l'expertise nécessaire pour administrer les programmes de subventions et de contributions et qu'il consacre davantage de ressources à l'embauche et à la formation d'administrateurs financiers possédant la formation et les qualifications requises.**

3. **Que le Ministère fasse davantage participer les gestionnaires financiers à la conception des programmes et à leur prestation. Afin de s'assurer que les gestionnaires des programmes suivent des normes et procédures financières appropriées, il faut que les agents financiers exercent une plus grande surveillance de manière à ce que le Ministère atteigne de plus hauts niveaux de prudence et de probité.**

4. **Que le rapport que publiera bientôt le vérificateur général sur les subventions et contributions du Ministère donne une idée des moyens à prendre pour maintenir un équilibre entre une prestation des programmes efficace et souple, et l'assurance d'une saine gestion financière.**

5. **Que le Ministère accorde une plus grande importance à son plan triennal visant à établir un système pour suivre les antécédents de rendement des promoteurs de projets et un système qui intègre les systèmes financiers et administratifs du Ministère. Ce plan devrait être mis en œuvre plus tôt que dans le délai de trois ans promis dans le *Plan d'action*.**

6. **Afin de favoriser la transparence, que le Ministère s'assure de disposer d'un système d'information consultable sur son site Web de manière à fournir aux citoyens des détails sur les divers programmes de subventions et de contributions.**

7. **Que le Ministère commande une évaluation de ses méthodes de dotation des postes de gestionnaire à une société de conseil en gestion du secteur privé afin de favoriser une plus grande stabilité**

des gestionnaires à l'administration centrale et dans les bureaux régionaux de tout le pays.

8. Que le Ministère traite ses besoins en dotation, notamment la formation, comme l'une de ses priorités afin d'améliorer l'administration des subventions et des contributions. De plus, il doit déterminer immédiatement les ressources financières additionnelles nécessaires pour répondre à ces besoins, les dégager à partir du budget actuel du Ministère et les récupérer ensuite au moyen d'un budget supplémentaire des dépenses.

9. Que le Ministère fournisse aux agents de projet la formation nécessaire pour qu'ils puissent informer et aider les tiers promoteurs de projet pour ce qui est des attentes du Ministère et des règles et directives des programmes.

10. Que le Ministère veille à ce que les critères d'admissibilité régissant tous ses programmes soient clairement établis, diffusés largement et appliqués équitablement partout au pays.

11. Que le Comité permanent étudie la valeur pratique de la création de groupes consultatifs pour la sélection de projets dans les collectivités partout au pays.

12. Que le Ministère mette en place des accords de contribution plus exhaustifs qui précisent les attentes en matière de rendement, les règles financières et les sanctions en cas de non-conformité

13. Que le Ministère utilise l'expertise financière nécessaire, qu'elle soit interne ou externe, pour évaluer et approuver les propositions financières et les plans d'activités.

14. Que le personnel du Ministère informe tous les promoteurs de projet de l'importance de respecter les objectifs et d'atteindre les résultats visés par les subventions et les contributions, de leur obligation en vertu des accords de contribution, et des conséquences du non-respect de ces obligations.

15. Que le Ministère envisage d'imposer un moratoire sur le financement des projets dont les promoteurs ne se conforment pas aux conditions des ententes de financement.

16. Pour la négociation d'ententes en vertu de ce que le vérificateur général du Canada appelle des « mécanismes de collaboration », que le ministère du Développement des ressources humaines (et d'autres ministères) veille à ce que chaque partie qui touche des fonds fédéraux soit assujettie à des exigences clairement définies et

applicables permettant d'évaluer et de vérifier les dépenses et de faire rapport à ce sujet.

17. **Que le Ministère ne fasse pas marche arrière en matière de décentralisation des programmes de subventions et contributions vers les bureaux régionaux. La saine administration, la transparence et la responsabilisation constituent des objectifs qui peuvent et qui doivent être poursuivis dans les services régionaux et locaux, qui sont les plus aptes à répondre aux besoins locaux.**

18. **Que le Ministère veille à ce que les organisations reçoivent rapidement les fonds consentis dans le cadre d'un accord de subvention ou de contribution. Il doit éviter de réagir de manière excessive aux lacunes révélées par la vérification interne de 1999, en augmentant les formalités administratives.**

19. **Que le Ministère renforce ses structures internes de rapports et de supervision afin que la délégation de l'administration aux bureaux régionaux et à l'administration centrale soit assortie de mesures appropriées garantissant la reddition de comptes.**

20. **Que d'ici le 1er juin 2001, le Ministère fasse rapport au Comité permanent des mesures prises pour atteindre un juste équilibre entre la décentralisation, la souplesse et le contrôle.**

21. **Que le Comité examine les rapports d'étape trimestriels présentés à la Ministre ainsi que les résultats de la prochaine vérification de l'optimisation des ressources menée par le Bureau du vérificateur général du Canada (octobre 2000).**

22. **Que le Ministère maintienne en place sa Direction nationale du contrôle de la performance des subventions et contributions jusqu'à ce qu'il observe pendant un laps de temps suffisant des résultats conformes aux niveaux de rendement acceptables en vigueur. Par la suite, il devrait incomber au Bureau de vérification interne de procéder à une vérification semestrielle de ces subventions et contributions.**

23. **Que le Ministère, pour augmenter la confiance du public, fasse en sorte de respecter les délais prévus dans le *Plan d'action* et de l'informer pleinement et rapidement des progrès accomplis en ce qui a trait à l'amélioration de l'administration des subventions et contributions.**

24. **Qu'à l'avenir, le Conseil du Trésor exige que tous les ministères fédéraux préparent un plan d'action assorti d'échéances pour remédier aux problèmes relevés à la suite des vérifications internes**

des subventions et contributions. Il devrait ensuite utiliser les outils à sa disposition pour veiller à la mise en œuvre de ces plans et pour s'assurer que tous les problèmes financiers et administratifs mettant en cause des subventions et contributions sont réglés de façon satisfaisante.

25. Que le Conseil du Trésor intervienne davantage dans l'établissement des modalités d'application des programmes de subventions et contributions et qu'il veille à ce qu'il y ait en place une politique renforcée et plus exhaustive en matière de paiements de transfert.

26. Que le Conseil du Trésor intensifie sa surveillance et intervienne plus activement pour faire respecter sa politique renforcée relative aux paiements de transfert et soit prêt à utiliser les outils dont il dispose pour encourager la conformité.

27. Que le Conseil du Trésor réévalue sa politique de péremption (annulation des fonds inutilisés au cours d'une année) et examine ses lignes directrices et ses règlements concernant les fonds de programme inutilisés afin d'éviter que les organismes ne soient tentés, en fin d'année, de dépenser cet argent à tout prix, au risque de passer outre aux règles de bonne gestion administrative et financière.

28. Que le Conseil du Trésor élabore des politiques et des règles en matière de gestion de l'information en ce qui a trait au maintien et à l'accessibilité des dossiers électroniques.

29. Que le Conseil du Trésor, en collaboration avec d'autres ministères clés, élabore un plan pour assurer la coordination et l'harmonisation générales des bases de données financières concernant les organismes qui reçoivent des subventions et contributions.

30. Que le gouvernement scinde le Ministère en plusieurs unités plus homogènes.

ANNEXE A
LISTE DES TÉMOINS

Organismes et particuliers	Date	Réunion
Ministère du Développement des ressources humaines	2000/02/10	10
David Good, sous-ministre adjoint		
Claire Morris, sous-ministre		
Jane Stewart, ministre		
Alan Winberg, sous-ministre adjoint		
Ministère du Développement des ressources humaines	2000/03/02	17
Bill Ferguson, directeur général		
David Good, sous-ministre adjoint		
Claire Morris, sous-ministre		
Alan Winberg, sous-ministre adjoint		
Ministère du Développement des ressources humaines	2000/03/16	18
James Martin, directeur général		
Alan Winberg, sous-ministre adjoint		
Bureau du Conseil privé	2000/03/21	19
Mel Cappe, greffier du Conseil privé et secrétaire du Cabinet		

Organismes et particuliers	Date	Réunion
Bureau du vérificateur général du Canada	2000/03/23	20
Maria Barrados, vérificatrice générale adjointe		
L. Denis Desautels, vérificateur général		
Theresa Duk, directrice principale		
Henno Moenting, directeur principal		
Bureau du Commissaire à la protection de la vie privée du Canada	2000/03/28	21
Bruce Phillips, commissaire		
Bureau du Commissaire d'information du Canada		
John Reid, commissaire		
Conseils et Vérification Canada		
Christiane Ouimet, présidente-directrice générale		
Bernard Thérien, conseiller principal		
Les Associés de recherche Ekos inc.		
Tim Dugas, directeur principal, Goss Gilroy inc.		
Janice Remai, directeur, Les Associés de recherche Ekos inc.		
Ministère du Développement des ressources humaines	2000/03/30	22
Claire Morris, sous-ministre		
Suzette Perreault, directrice générale		
Danielle Vincent, sous-ministre adjointe		

Organismes et particuliers	Date	Réunion
Conseil du trésor du Canada	2000/04/04	23
Rick Neville, sous-contrôleur général		
Lucienne Robillard, présidente		
Carole Swan, secrétaire par intérim du Conseil du Trésor et contrôleur général du Canada		
Association des gestionnaires financiers de la Fonction publique	2000/04/06	24
Greg Gauthier, directeur		
Merdon Hosking, président		
Syndicat des centres d'emplois et immigration Canada		
Molly Boyd, vice-présidente nationale		
Jeannette Meunier-McKay, vice-présidente exécutive nationale		
Cres Pascucci, président national		
Jim Richards, vice-président national		
Deloitte Touche	2000/05/02	28
Susan Mingie, associée		
Colin Potts, associé		
Fondation canadienne pour la vérification intégrée		
Jean-Pierre Boisclair, président		
Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie du Canada	2000/05/04	29
Thomas Brzustowski, président		
Fondations privées Canada		
Julie White, présidente et chef de la direction		

Organismes et particuliers	Date	Réunion
« Gowling, Strathy and Henderson »	2000/05/09	30
Sean Moore, conseiller en politique publique		
Université d'Ottawa		
Gilles Paquet, professeur		
À titre personnel		
Arthur Kroeger		
« Charity.ca »	2000/05/11	31
Susan Brekelmans, agent de liaison, activités charitables		
Université de Toronto		
Audrey Cheung, directrice, subventions pour la recherche		
À titre personnel		
Gillian Kerr, consultante		
Association canadienne pour l'intégration communautaire	2000/05/16	32
Diane Richler, directrice générale		
Le Regroupement des organisations nationales bénévoles		
Al Hatton, directeur exécutif		

Organismes et particuliers	Date	Réunion
Ministère du Développement des ressources humaines	2000/05/18	34
Hy Braiter, sous-ministre adjoint principal		
Claire Morris, sous-ministre		
Jane Stewart, ministre		
Alan Winberg, sous-ministre adjoint		

DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT

Le Comité demande au gouvernement de déposer une réponse globale à son rapport d'ici le 20 septembre 2000.

Un exemplaire des Procès-verbaux pertinents du Comité permanent du développement des ressources humaines et de la condition des personnes handicapées (*réunions n^os^ 10, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 28, 29, 30, 31, 32, 34, 35 et 36 qui comprend le présent rapport*) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président

Peter Adams, député

Rapport de l'opposition officielle sur les subventions et les contributions de DRHC

Introduction

Depuis que le gouvernement libéral a pris le pouvoir en 1993, 22,5 milliards de dollars ont été attribués en subventions et contributions par le ministère du Développement des ressources humaines. De plus, 3,17 milliards de dollars seront dépensés cette année. Selon des vérificateurs internes à DRHC, le vérificateur général et des témoins du Comité, ces fonds ont été utilisés de façon inefficace et inadéquate, voire illégale.

L'Alliance canadienne condamne le rapport majoritaire libéral du Comité sur le développement des ressources humaines, qui défend l'abus des fonds publics par le gouvernement, soutient la réaction déloyale du gouvernement face au scandale, et ne fait aucune recommandation pour remédier aux causes profondes des problèmes soulevés.

La mauvaise gestion des fonds des contribuables

La rapport majoritaire du Comité de DRHC précise que :

> Dans une immense majorité des cas, les subventions et les contributions de DRHC sont correctement administrées et utilisées.

Cette belle image contredit les résultats de l'examen sur l'intégrité des programmes rendus publics le 19 janvier. Sur les dossiers examinés, 15 % n'étaient accompagnés d'aucune demande; 25 % ne comprenaient aucune description des activités devant être soutenues; 25 % ne comprenaient aucune description des caractéristiques des participants; 46 % n'indiquaient pas le nombre de participants estimé; 72 % n'étaient accompagnés d'aucune prévision sur les mouvements de trésorerie; 80 % ne prévoyaient aucun contrôle financier; 87 % ne prévoyaient aucune supervision; et 97 % n'indiquaient nullement si l'on avait vérifié si le bénéficiaire devait déjà de l'argent à DRHC. Dans une majorité écrasante des cas, les subventions et les contributions de DRHC ne sont pas correctement administrées. Aussi, nous n'avons aucun moyen de savoir si les fonds ont été judicieusement dépensés. Le vérificateur général a dit au Comité, le 23 mars :

> D'importants montants des fonds publics ont été dépensés sans contrôle approprié, ce qui complique la tâche de savoir s'ils ont été utilisés comme prévu, s'ils ont été dépensés de façon judicieuse et s'ils ont produit les résultats escomptés.

Le vérificateur général signale les mêmes problèmes dans l'administration des subventions et contributions depuis 1977 — il l'a fait à deux reprises sous le gouvernement actuel, en 1994 et en 1998 —, mais on ne constate aucune volonté politique de changer la façon dont les subventions et contributions de DRHC sont administrées. Le budget actuel ignore les problèmes existant à DRHC et prévoit

l'augmentation des subventions et contributions de près de 1,5 milliard de dollars. L'opposition officielle croit que tant qu'on ne réformera pas les programmes de subventions et de contributions dans un souci de responsabilisation et d'efficacité, le gouvernement devrait allouer les fonds destinés à ces programmes à des secteurs plus importants pour les citoyens canadiens.

Recommandation 1 **Que le gouvernement renonce à l'augmentation prévue des dépenses pour les subventions et les contributions, et augmente plutôt les dépenses dans le secteur de la santé.**

Le rapport du Comité ne tient personne responsable de la mauvaise gestion à DRHC, blâmant plutôt la technologie inadéquate, les niveaux de dotation insuffisants et la complexité du Ministère. Même si ces facteurs ont provoqué les dépenses incontrôlées au Ministère, ils étaient eux-mêmes le résultat d'une mauvaise gestion.

Recommandation 2 **Qu'en vertu du principe de la responsabilité ministérielle, la ministre du Développement des ressources humaines démissionne.**

Le sous-ministre actuel et le greffier du Conseil privé, qui était sous-ministre de DRHC lors de l'examen, doivent assumer une partie du blâme. En sa capacité actuelle, M. Cappe exerce une influence sur l'ensemble des ministères et organismes fédéraux. L'opposition officielle croit qu'il a été promu à un niveau au delà de ses compétences.

Recommandation 3 **Que le premier ministre mute le greffier du Conseil privé à un poste plus approprié.**

Tout le monde sait que les directives du Conseil du Trésor ont été régulièrement ignorées à DRHC. Il se peut également que la *Loi sur l'administration financière* ait été violée quand le Ministère a créé, dans la circonscription du premier ministre, deux fonds en fiducie afin de protéger les fonds versés à titre de subventions contre l'exigence selon laquelle les fonds de programmes doivent être utilisés avant la fin de chaque exercice financier. Les responsables juridiques de DRHC et la plupart des responsables du Conseil du Trésor affirment qu'il n'y a pas eu infraction à la *Loi*, mais nous croyons que ces questions devraient être soumises à des autorités impartiales.

Recommandation 4 **Qu'on demande à la GRC et au vérificateur général d'enquêter sur les infractions possibles à la *Loi sur l'administration financière* à DRHC.**

Ingérence politique

Même s'il n'existe pas de lien direct entre les subventions et les dons politiques, les députés du gouvernement profitent de chaque subvention annoncée. L'opposition officielle a démontré que le nombre de projets approuvés et les montants alloués augmentaient radicalement en période électorale. Au cours du mois qui a précédé les dernières élections, le ministre de l'époque, Pierre Pettigrew, a annoncé la plus

importante subvention de tous les temps au titre du FTCE et le premier ministre a annoncé une subvention de 500 000 $ dans sa propre circonscription.

Recommandation 5 **Que le Ministère publie un communiqué de presse standard pour chaque subvention, contribution ou prêt avant que des députés en fassent l'annonce.**

La circonscription de la ministre a reçu 30 millions de dollars pour la création d'emplois en trois ans, trois fois le montant alloué dans une circonscription moyenne, même si sa circonscription se trouve dans une région du sud de l'Ontario où les emplois ne manquent pas. Le Ministère a invoqué l'excuse selon laquelle le programme utilise des chiffres dépassés sur l'emploi. De plus, le terme « taux de chômage élevé » est défini par DRHC en fonction du taux de chômage réel, ce qui signifie que le montant des subventions à l'emploi demeure constant.

Recommandation 6 **Qu'on utilise des chiffres à jour sur le chômage pour déterminer l'admissibilité aux subventions, contributions et prêts visant à remédier au chômage, et que ces programmes ne s'appliquent pas dans les régions où le taux de chômage est faible en termes absolus.**

La Ministre a parlé de « foyers de chômage élevé » afin de justifier les subventions accordées dans sa circonscription, même si aucun critère de la sorte n'existait dans le mandat du FTCE. Le mandat du FTCE a été modifié afin de tenir compte de ces « foyers ». Pratiquement toutes les circonscriptions peuvent être des régions à fort taux de chômage si l'on applique ces règles de façon astucieuse.

Recommandation 7 **Que les hauts fonctionnaires de DRHC rencontrent des responsables de Statistique Canada et du Conseil du Trésor et le vérificateur général afin de définir des critères clairs et uniformes, applicables à l'ensemble du gouvernement, pour la définition du terme chômage élevé aux fins des programmes gouvernementaux.**

Le FTCE est censé stimuler les investissements privés pour la création de nouveaux emplois permanents, mais des études indiquent que la moitié des investissements proviennent des gouvernements, que la moitié des emplois seraient créés sans subvention, et que nombre des emplois créés ne sont ni nouveaux, ni à temps plein. Dans bien des cas, le financement au titre du FTCE n'a aucune influence sur la création d'emplois. L'opposition officielle croit que le gouvernement devrait évaluer l'influence nette des programmes de subventions à l'emploi.

Recommandation 8 **Que le Conseil du Trésor collabore avec le vérificateur général et le secteur privé afin de normaliser les façons dont les ministères évaluent l'influence des programmes de subventions à l'emploi.**

Il est clair que les fonctionnaires subissent des pressions politiques. On peut lire dans une étude sur le FTCE menée par la firme Ekos à la demande du gouvernement :

> ...un malaise chez certaines personnes interrogées quant aux projets pouvant avoir été approuvés pour des raisons politiques...

Certains responsables à DRHC ont dit qu'ils « n'avaient pas le choix » et devaient approuver certaines subventions en ignorant les directives régionales. Certains témoins ont dit au Comité qu'une loi prévoyant la dénonciation réduirait les pressions politiques exercées sur les fonctionnaires et aiderait à informer le grand public des fautes commises.

Recommandation 9 **Que le gouvernement adopte une loi prévoyant la dénonciation afin de faire concorder le serment de confidentialité de la fonction publique et l'obligation du gouvernement de rendre compte au grand public.**

Les pires abus du FTCE ont eu lieu dans la circonscription du premier ministre. Son bureau a exercé des pressions constantes sur le bureau de la Ministre et DRHC pour que des fonds soient versés à des partisans politiques. Un tiers des dons à la campagne électorale du premier ministre en 1997 provenait de sociétés qui avaient reçu des subventions ou des contrats gouvernementaux. Trois enquêtes policières sont en cours sur les subventions accordées dans la circonscription du premier ministre. D'autres députés du gouvernement ont également reçu des faveurs politiques de la part de bénéficiaires de subventions au nom de qui ils avaient fait pression. L'opposition officielle croit que les députés, responsables de l'attribution des fonds publics, sont en conflit d'intérêts s'ils peuvent faire pression au nom des demandeurs de subventions, tout en recevant des contributions politiques de ces personnes. De plus, les députés n'ont pas les connaissances nécessaires pour juger de la viabilité des demandes de subventions et déterminer si elles respectent les critères établis.

Recommandation 10 **Que les députés ne participent plus au processus d'approbation des subventions.**

Le FTCE est le programme de DRHC dont les politiciens ont le plus abusé. Il a entraîné une condamnation au criminel et fait actuellement l'objet d'un certain nombre d'enquêtes policières. Nous croyons que ce programme est corrompu.

Recommandation 11 **Que le Fonds du Canada pour la création d'emplois soit abrogé immédiatement.**

Manque de transparence

Les conseillers de la Ministre lui ont recommandé de ne pas rendre public l'examen de l'intégrité des programmes tant qu'une demande n'aurait pas été faite en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*. L'opposition officielle a déposé une telle demande le 17 janvier, et la Ministre a publié le document le 19 janvier. La Ministre a dit ensuite qu'elle ignorait tout de l'examen jusqu'au 17 novembre 1999, nombre de fonctionnaires

étant au courant avant que la Ministre entre en fonctions, en août. Les notes envoyées aux responsables à la suite de l'examen étaient datées de septembre. Quand un député de l'opposition a reçu un exemplaire de l'examen daté du 5 octobre 1999, on lui a demandé de le détruire et d'accepter un document daté de janvier 2000. Quand les députés d'opposition ont exigé des précisions sur les subventions de DRHC par circonscription, on leur a répondu que de telles données n'existaient pas, même si le premier ministre avait eu accès à ces données, remises par le leader du gouvernement à la Chambre. Les députés qui posent de simples questions à la Chambre des communes sont obligés d'avoir recours à la *Loi sur l'accès à l'information* ou au *Feuilleton* pour obtenir des réponses. Le Commissaire à l'information a dit au Comité que DRHC avait toujours correctement répondu aux demandes faites en vertu de la *Loi*, mais que la situation s'était détériorée après la publication de l'examen sur l'intégrité des programmes. Maintenant, les hauts dirigeants examinent toutes les demandes avant que le Ministère puisse y répondre. Le processus d'accès à l'information a ralenti dans l'ensemble du gouvernement, alors que le Bureau du Conseil privé et le Conseil du Trésor tentent de contrôler la divulgation de l'information au grand public.

Recommandation 12 **Qu'aucun processus de relations publiques fédérales ne puisse empêcher les ministères de respecter les délais prescrits dans la *Loi sur l'accès à l'information*.**

La Ministre a tenté de camoufler la mauvaise gestion de différentes façons. Le Comité a entendu un témoignage selon lequel un employé de DRHC a reçu l'ordre de préparer et d'antidater des documents manquants. Après avoir été mise au courant de l'examen, la Ministre a toujours répondu aux questions aux Communes en disant que tout allait bien à son Ministère. Devant le Comité, le 18 mai, la Ministre a présenté un « rapport d'étape » ayant fait l'objet d'une fuite dans les médias la veille, mais qui n'avait pas été distribué aux députés d'opposition siégeant au Comité. Elle a soutenu que seul un montant de 6 500 $ devait être justifié, mais ce montant s'applique à 37 dossiers examinés seulement, et elle n'a parlé ni des 226 575 $ récupérés, ni des enquêtes criminelles en cours. En raison du manque de transparence du gouvernement, des autorités extérieures appropriées devraient faire enquête sur la mauvaise gestion à DRHC.

Recommandation 13 **Qu'une enquête indépendante soit menée sur les scandales financiers à DRHC.**

Aucune solution valable

Le fait que le rapport du Comité ne reconnaisse pas la nature et l'ampleur des problèmes à DRHC empêche toute recommandation utile. Le Comité recommande d'engager plus de personnel pour l'administration des projets et la gestion financière, affirmant que c'est l'une des « priorités premières » du Ministère, mais, selon le vérificateur général, les problèmes à DRHC ont commencé avant les compressions de personnel en 1995, datant alors d'environ 18 ans. Ce ne sont pas les compressions de personnel qui ont entraîné les problèmes. Le Comité soutient également que le Ministère est tellement complexe qu'il serait injuste de tenir la Ministre responsable de

sa gestion, et propose de diviser le Ministère en différentes sections spécialisées. Le Comité a entendu très peu de témoignages soutenant cette recommandation, mais y consacre pourtant le tiers du rapport! Ce point, tout comme la recommandation d'augmenter le personnel, n'est qu'une diversion pour détourner l'attention des preuves d'ingérence politique, de piètre gestion et d'absence de volonté politique.

Le « plan d'action » en six points proposé par la Ministre, à peine mentionné dans le rapport du Comité, ne résoudra pas les problèmes à DRHC. Ce n'est qu'une liste de principes de gestion fondamentaux qui auraient dû être appliqués depuis longtemps. En qualifiant une telle liste de « plan d'action », la Ministre admet finalement que ces principes de gestion fondamentaux n'étaient pas appliqués par le passé. Cependant, son plan ne précise pas les causes profondes de cette négligence. Dans un rapport commandé par la Ministre, la firme de conseil Deloitte-Touche soutient que la version provisoire du plan d'action en six points devrait être accompagnée d'un exposé des objectifs, qu'elle ne traite pas des causes sous-jacentes des résultats de l'examen, ne décrit pas les ressources visées, n'explique pas comment obtenir l'engagement de la haute direction et ne définit pas les enjeux à long terme. Une comparaison de la version provisoire et du plan final de la Ministre révèle que ces préoccupations persistent. Le « plan d'action » vise à donner une impression d'action.

Recommandation 14 **Que la Ministre demande à la firme Deloitte-Touche d'évaluer la version finale du « plan d'action » en six points.**

Conclusion

L'examen de l'intégrité des programmes, qui a mis au jour un grave manquement aux aspects les plus élémentaires du contrôle financier, est une accusation de tous les députés du gouvernement. Le Parlement canadien est responsable devant la population canadienne. Tout comme les ministres et les sous-ministres sont responsables de la direction de leur ministère devant le Parlement, le gouvernement est responsable devant la population du Canada. Ce gouvernement a échoué sur ce point. Pour des précisions sur les questions susmentionnées, veuillez lire la version complète du rapport sur notre site Web, au www.alliancecanadienne.ca.

Opinion dissidente du Bloc Québécois

Le Bloc Québécois ne peut souscrire au rapport du Comité permanent des ressources humaines malgré la recommandation de scinder le Ministère en plusieurs unités homogènes pour résoudre la crise à DRHC. Cette scission qui a été proposée par le Bloc Québécois ne résout en rien la problématique constatée à DRHC. Cette solution exclut l'utilisation de fonds à des fins partisanes. Il est essentiel que le gouvernement déclenche une enquête publique et indépendante permettant d'aller au fond de cette question. Depuis le dépôt du rapport intérimaire, de nouveaux cas frauduleux se sont ajoutés à la longue liste de malversations, notamment Modes Conili Star et Placeteco. L'immunité des employés de DRHC doit également être garantie afin que ceux-ci puissent non seulement éclairer l'enquête publique pour faire toute la lumière sur le présent fiasco à DRHC, mais aussi sonner une cloche d'alarme afin qu'une telle situation ne se reproduise plus.

Le Comité, en refusant d'aller au fond des choses, cherche plutôt à circonscrire les problèmes rencontrés à DRHC pour les limiter à un problème administratif. La majorité ministérielle du Comité néglige de poser un diagnostic approfondi en ignorant la récurrence et l'aspect politique des graves lacunes rencontrées dans la gestion des programmes de subventions et contributions de DRHC.

Les cas de fraude, les approbations tardives, les accrocs aux directives du Conseil du Trésor, les pressions politiques, le copinage, l'utilisation partisane de fonds publics, les tentatives de camouflage de l'information, la rétention d'information, la falsification de documents, l'absence de pièces justificatives et le trafic d'influence sont au nombre des questions qui devraient être étudiées par une enquête publique et indépendante. Ces questions dépassent le simple aspect administratif dans lequel la majorité ministérielle voudrait enfermer les conclusions de son rapport en limitant les solutions à la scission du Ministère et à une série de contrôle administratif.

La récurrence

Depuis deux décennies, le Bureau du vérificateur général a soulevé à de nombreuses reprises le problème du contrôle des subventions et des contributions à DRHC. De nombreux rapports de vérification interne ont également relevé des problèmes graves de gestion et de contrôle des programmes de subventions et de contributions. Pourtant, loin d'être réglés, les problèmes se sont intensifiés. Le rapport évite soigneusement d'expliquer pourquoi rien n'avait encore été fait pour pallier ces manquements graves aux principes de contrôle financier. L'absence de volonté politique du gouvernement et de la haute fonction publique à régler ces problèmes est troublante et l'explication de cette inertie reste à venir. Elle est le fruit de l'incompétence des ministres responsables qui, successivement, n'ont pas été capables d'assumer la fonction de contrôle inhérente à leurs responsabilités.

Minimiser les problèmes administratifs

Depuis que le rapport de vérification interne a été rendu public en janvier dernier, l'attitude de la majorité gouvernementale a consisté à limiter les problèmes à leurs aspects administratifs. Bien que le rapport du Comité soulèvent plusieurs interrogations judicieuses quant à la gouvernance du Ministère, en minimisant le problème, il en arrive à un diagnostic superficiel et met de l'avant des solutions qui ne visent qu'à régler une petite partie des problèmes rencontrés.

La négation des problèmes politiques

La majorité ministérielle a la mémoire courte. Peu après les élections générales de 1997, un organisateur politique libéral fut accusé, puis condamné pour trafic d'influence après qu'il se soit servi d'une liste de demandes de subvention FTCE pour exiger des contributions politiques. Lors de sa compuration, le juge a demandé si Pierre Corbeil avait agi de sa propre initiative et la réponse de la Couronne fut : « On ne le saura jamais ». Il s'agissait de la première d'une longue liste d'allégations de fraude, de patronage et d'accrocs aux règles du Conseil du Trésor.

Devant la négation de ces problèmes par la majorité ministérielle, il s'avère impossible pour les partis d'opposition et le public de juger de l'étendue de l'utilisation partisane et frauduleuse des fonds publics. Les membres de la fonction publique à même de renseigner les parlementaires et le public sont bâillonnés et sont menacés de sanctions s'ils dénoncent les abus et les malversations dont ils sont témoins. Pire encore, des témoins représentant les fonctionnaires ont affirmé devant le Comité qu'ils avaient été enjoints à falsifier des documents par leurs supérieurs.

Camouflage, rétention de l'information et falsification de documents

Afin de mesurer l'étendue du gaspillage, de la fraude et des diverses malversations ayant cours à DRHC, le Comité doit disposer de toute l'information disponible. Or, le gouvernement s'est ingénié à s'assurer du contraire. L'opposition possède une liste des contributions du FTCE obtenue en vertu d'une demande d'accès à l'information dans laquelle on retrouve plusieurs subventions approuvées après les versements. La Ministre, elle, a publié une liste expurgée de toute référence aux dates de versement.

En réponse aux demandes des partis d'opposition et des médias sur des cas précis, la Ministre a renvoyé ceux-ci aux fonctionnaires pour avoir des réponses. Mais ces derniers ne pouvaient répondre en vertu d'une directive ministérielle les enjoignant de renvoyer toute question au Cabinet de la ministre. Puis, changeant de tactique, le gouvernement a refusé toutes les demandes d'information, renvoyant médias et députés à la *Loi sur l'accès à l'information*. Le Commissaire à la *Loi sur l'accès à l'information* a sévèrement blâmé le gouvernement pour ses nombreux manquements à la *Loi*.

De la même façon, le démantèlement du méga fichier sur les Canadiens est loin de restaurer la confiance du public envers le Ministère. Seule une révision en profondeur de la *Loi sur la protection des renseignements personnels,* s'inspirant de celle du Québec, et interdisant une telle pratique permettrait à la population d'avoir l'assurance de ne plus revoir un tel usage réapparaître à DRHC ou dans un autre ministère.

Conclusion

Le gâchis administratif et politique à DRHC est un véritable cauchemar à plusieurs titres : les fonds publics en jeu sont énormes et l'existence de l'ensemble des programmes gouvernementaux de subventions et de contributions est compromise; la confiance du public envers les institutions gouvernementales, parlementaires et envers la fonction publique est fortement ébranlée et la complaisance envers l'utilisation partisane et frauduleuse des fonds publics, accompagnée d'un sentiment d'impunité, s'est étendue et risque de prendre de l'ampleur.

Pour ce qui est de la scission du Ministère, elle devra être précédée de la démission de la Ministre et de la nomination d'un nouveau titulaire avec un mandat d'une année pour la réaliser.

Dans notre système politique, le gouvernement est responsable devant le Parlement de l'utilisation des fonds publics qui lui sont confiés. L'attitude irresponsable de la Ministre actuelle et de son prédecesseur devant une telle crise nous garantit que les abus et les négligences continueront si les actions du gouvernement se limitent aux recommandations de la majorité libérale.

Aussi, devant l'ampleur de la crise, aussi bien au niveau administratif, politique que criminel, et devant la volonté du gouvernement d'étouffer cette affaire, les partis d'opposition sont unanimes pour reconnaître que seule une enquête publique et indépendante permettrait de véritablement mesurer l'ampleur des failles administratives et de l'utilisation abusive des fonds publics.

Enfin, pour assurer l'efficacité d'une telle enquête, les membres de la fonction publique doivent pouvoir compter sur un mécanisme leur assurant l'impunité en cas de dénonciation d'abus et de fraude. Une loi à cet effet devrait être adoptée le plus rapidement possible par la Chambre des communes.

Pour regagner la confiance : dégager la vérité et assurer un suivi à DRHC

Rapport minoritaire du NPD

Le 1er juin 2000

INTRODUCTION

En avril 2000, je me suis joint à mes collègues de l'opposition pour produire un rapport provisoire minoritaire unanime au sujet des événements scandaleux survenus au ministère du Développement des ressources humaines. Nous étions tous outrés de la manière dont le gouvernement libéral s'efforçait de faire passer les très graves problèmes relevés au Ministère pour de simples cafouillages administratifs.

Depuis que le scandale a éclaté, le gouvernement libéral a constamment cherché à minimiser l'ampleur et la nature partisane des problèmes institutionnels au Ministère. Il a tout fait pour empêcher le Comité d'aller au bout de son enquête, tout comme il a fait fi des reproches choquants formulés dans une série de vérifications réalisées durant les années qui ont précédé notre propre enquête. La façon dont le gouvernement et la Ministre refusent d'admettre qu'il y a eu de toute évidence utilisation impropre et partisane de fonds publics, notamment par l'octroi de subventions douteuses pour des considérations partisanes, est particulièrement inquiétante.

Il reste encore une foule de questions sans réponse au sujet notamment d'allégations d'utilisation impropre de fonds pour des fins partisanes. Les problèmes foisonnent : plusieurs enquêtes au criminel sont en cours, mais n'ont pas encore abouti; des subventions ont été approuvées après coup; les critères d'approbation varient selon la région; des signes témoignent d'une longue habitude d'ingérence politique dans les bureaux locaux du Ministère; des renseignements sont dissimulés; il y a une absence totale de mesures de contrôle au niveau ministériel.

Malheureusement, ce sont les Canadiens même que les programmes du Ministère devaient aider qui font les frais de la mauvaise gestion des libéraux. Nous, du Nouveau Parti démocratique, avons toujours milité en faveur de programmes qui créent des emplois, améliorent les perspectives d'avenir des jeunes, stimulent le développement social et accroissent le capital social. Or, ces programmes se trouvent maintenant compromis à cause de la mauvaise gestion des libéraux.

Le Nouveau Parti démocratique réclame une fois encore la tenue d'une enquête publique indépendante sur le scandale des subventions et contributions au ministère du Développement des ressources humaines de manière qu'on fasse toute la lumière sur

les allégations d'ingérence et de mauvaise gestion de la part des libéraux. En outre, nous formulons des recommandations spécifiques sur l'administration publique et la prestation des services gouvernementaux, sur les pratiques en matière de travail et sur la gestion financière, recommandations qui sont d'après nous dans l'intérêt des Canadiens que nous servons tous.

RECOMMANDATIONS

1. **LE GOUVERNEMENT DU CANADA DOIT DÉCLENCHER IMMÉDIATEMENT UNE ENQUÊTE PUBLIQUE INDÉPENDANTE SUR LES ALLÉGATIONS D'INGÉRENCE PARTISANE DANS L'ATTRIBUTION DES SUBVENTIONS ET CONTRIBUTIONS DU MINISTÈRE DU DÉVELOPPEMENT DES RESSOURCES HUMAINES.**

Les néo-démocrates réclament depuis le tout début la réalisation d'une enquête publique indépendante sur le scandale au ministère du Développement des ressources humaines. Si l'on veut que les Canadiens sachent un jour ce qui s'est passé au Ministère, il va falloir pour cela une enquête publique indépendante, c'est-à-dire libre des contraintes inhérentes à la nature partisane du Parlement. Il faut aussi que cette enquête ait un mandat d'une portée suffisante, dispose des ressources voulues et soit capable d'exiger du gouvernement la divulgation intégrale des informations dont elle a besoin. Le Comité, dominé par les libéraux, ne s'est pas donné le mandat nécessaire pour faire toute la lumière sur les questions encore sans réponse au sujet du Fonds transitoire pour la création d'emplois. Or, ces questions mettent en relief la nécessité d'une enquête indépendante complète pour déterminer l'ampleur de l'ingérence partisane dans l'attribution des subventions et des contributions.

2. **NOUS RECOMMANDONS AU GOUVERNEMENT DE DÉMANTELER LE MINISTÈRE DU DÉVELOPPEMENT DES RESSOURCES HUMAINES ET DE CONSTITUER UN ORGANE D'EXAMEN INDÉPENDANT COMPOSÉ DE REPRÉSENTANTS DU SECTEUR PUBLIC, DU SECTEUR PRIVÉ ET DES SYNDICATS, DE PROPOSER UNE NOUVELLE STRUCTURE MINISTÉRIELLE QUI, À TOUT LE MOINS, SÉPARERAIT LE PORTEFEUILLE DES QUESTIONS SOCIALES DE CELUI DU TRAVAIL, DE MANIÈRE À MIEUX SERVIR LA POPULATION.**

Il est temps de faire tomber ce véritable Goliath qu'est le ministère du Développement des ressources humaines. Les néo-démocrates souscrivent à la recommandation de la majorité voulant que l'on mette un terme au règne de ce super-ministère. On a pu constater ces derniers mois non seulement que de graves problèmes entachent les subventions et contributions, mais aussi que le manque de compatibilité entre les diverses attributions du Ministère est en soi une sérieuse source d'inquiétude. Avec la création du Ministère en 1993, les politiques et programmes touchant le travail, l'emploi et la formation, et le développement social, qui relevaient jusque là de cinq ministres et cinq sous-ministres, ont été confiés à un seul ministre, appuyé par un seul sous-ministre. Le ministère du Développement des ressources humaines a la responsabilité de dépenses totalisant approximativement 60 milliards de dollars, ce qui représente un incroyable 45 % des dépenses publiques fédérales, et il emploie 25 000 fonctionnaires.

Un bon nombre des programmes de travail et de développement social du Ministère présentent des aspects contradictoires, sinon incompatibles, et en dernière analyse, ce sont les Canadiens, et en particulier les personnes défavorisées du fait de leur faible revenu ou d'un handicap, qui en pâtissent le plus. Les fonctionnaires qui ont accepté de nous parler nous ont dit qu'à courir plusieurs lièvres à la fois, le Ministère a du mal à servir les Canadiens qui ne correspondent pas au « modèle de recyclage ». Les programmes d'encouragement destinés à récompenser les bureaux régionaux qui réussissent à aider le plus grand nombre de personnes à réintégrer le marché du travail ne « récompensent » pas les fonctionnaires et les bureaux qui viennent en aide aux personnes qui bénéficieraient davantage de programmes « sociaux » que de programmes de travail. En outre, nous estimons que des ministères plus petits permettraient l'instauration d'une meilleure culture organisationnelle.

3. LE GOUVERNEMENT DOIT RÉPARER LES DOMMAGES CAUSÉS PAR DES ANNÉES DE COMPRESSIONS BUDGÉTAIRES ET DE LICENCIEMENTS ET SE DONNER LES RESSOURCES HUMAINES NÉCESSAIRES POUR ASSURER LA PRESTATION DE SERVICES PUBLICS IMPORTANTS.

Pour garantir la reddition de comptes aux citoyens canadiens, nous devons nous assurer que ceux qui livrent, contrôlent et évaluent les programmes publics essentiels aient les outils nécessaires à l'accomplissement de leur travail. Les conséquences d'années de coupures draconiennes dans la fonction publique et de l'utilisation maximale des ressources se font sentir. Depuis 1995, 5 000 emplois ont disparu à Développement des ressources humaines, et 2 000 postes ont été cédés aux provinces. Le Ministère s'est donc retrouvé avec des effectifs insuffisants pour faire son travail efficacement, sans parler du manque d'expérience et de connaissances. En outre, la dévaluation systématique du travail des fonctionnaires dont témoignent le refus du gouvernement d'accepter les règlements concernant l'équité salariale, les gels de salaires, les années d'examen des programmes dans lesquels les fonctionnaires ont trop souvent fait figure de boucs émissaires ont entraîné un affaiblissement général de notre secteur public.

Lorsqu'il a comparu devant le Comité, le Syndicat de l'emploi et de l'immigration du Canada a recommandé l'adoption de mesures de dotation et de formation suffisantes, un moratoire sur l'impartition des services publics et des mesures permettant le report et la conversion de fonds de programme en encouragements salariaux. Nous souscrivons à ces recommandations.

4. LE GOUVERNEMENT DOIT ADOPTER DES MESURES LÉGISLATIVES POUR PROTÉGER LES FONCTIONNAIRES FAISANT RAPPORT D'ACTIVITÉS DOUTEUSES.

Des témoins ont dit au Comité qu'à DRHC sept employés sur dix craignent des répercussions s'ils faisaient part de leurs appréhensions concernant des manquements à l'éthique au Ministère; cela est inacceptable.

5. **IL FAUT METTRE FIN AUX PROGRAMMES D'INCITATIFS POUR LA HAUTE DIRECTION QUI OFFRENT DES RÉCOMPENSES ET DES PROMOTIONS, PUISQUE, EN FAIT, LES CADRES SUPÉRIEURS N'ONT PAS REMPLI LEUR MANDAT DANS L'INTÉRÊT DU PUBLIC.**

6. **NOUS RECOMMANDONS QUE LE PRÉSIDENT DU CONSEIL DU TRÉSOR, DE CONCERT AVEC LE VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU CANADA, ÉLABORE UN CODE DE CONDUITE À L'INTENTION DES MINISTÈRES QUI OCTROIENT DES SUBVENTIONS ET DES CONTRIBUTIONS. CE CODE DOIT PRÉVOIR LES PRINCIPES DE TRANSPARENCE, DE BONNE INFORMATION ET D'ÉQUITÉ ET LES PRATIQUES COURANTES.**

Les subventions et les contributions fédérales doivent être octroyées en respectant des directives visant des règles claires, la transparence et l'obligation d'informer le public. Le code de conduite doit également indiquer clairement le rôle que doivent jouer les députés dans le processus d'approbation de toutes les subventions et les contributions du gouvernement et, à cet égard, le NPD appuie l'esprit général des recommandations concernant le rôle des députés contenues dans le rapport du Comité. Les conditions d'admissibilité au Fonds transitoire pour la création d'emplois, programme qui a précédé le Fonds du Canada pour la créations d'emplois, étaient si malléables qu'il était possible de les rendre applicables partout où les libéraux avaient quelque chose à gagner. La soi-disant « règle des îlots » en particulier semble avoir offert les possibilités d'ingérence les plus flagrantes. Nous estimons qu'il faut maintenant, comme nous l'avons dit plus haut, mener une enquête publique pour tirer ce gâchis au clair. Cependant, les leçons tirées du désastre de DRHC peuvent derechef être appliquées à l'ensemble du gouvernement afin de mettre un frein à ce genre de questions et d'irrégularités et d'éviter d'avoir à exiger à l'avenir des enquêtes sur des scandales d'une telle ampleur. Un code de conduite clair aidera à réaliser cet objectif.

7. **LE CONSEIL DU TRÉSOR DOIT ÊTRE DOTÉ DE LA VOLONTÉ ET DU POUVOIR LÉGISLATIFS NÉCESSAIRES POUR APPLIQUER LES RÈGLEMENTS ET LES CONSÉQUENCES SI LES RÈGLES ÉTABLIES OU LES RECOMMANDATIONS DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL NE SONT PAS RESPECTÉES.**

Le Comité a appris l'existence de nombreux rapports de vérification interne et externe qui accumulent la poussière, de voies hiérarchiques court-circuitées et de recommandations d'organismes de surveillance tombées dans l'oubli total. Le vérificateur général lui-même, quand il a témoigné devant le Comité, a affirmé : « nous n'avons aucun pouvoir d'obliger les ministères à mettre en œuvre nos recommandations, ni de les sanctionner en cas de non-respect de ces mêmes recommandations ». Cette absence d'obligation redditionnelle est inacceptable. Des règles doivent être en place à l'échelle du gouvernement pour faire en sorte qu'une telle dérogation aux systèmes de contrôle donne lieu à de graves conséquences. Notre démocratie repose sur l'existence d'un système sain de surveillance et de conformité qui assure la réalisation sans heurts et sans bavures des tâches gouvernementales

dans l'intérêt du public. Un tel manque de conformité de la part du gouvernement ne doit plus jamais rester impuni.

8. **LE GOUVERNEMENT DOIT PRENDRE IMMÉDIATEMENT DES MESURES POUR METTRE FIN À UN MODE DE GESTION FINANCIÈRE DÉSUET, C'EST-À-DIRE CRÉER UN BUREAU DU CONTRÔLEUR GÉNÉRAL QUI OFFRIRA VISION ET LEADERSHIP ET L'HARMONISATION DE SAINES PRATIQUES FINANCIÈRES DANS TOUS LES MINISTÈRES.**

Depuis 1993, le vérificateur général a publié quatre rapports distincts exprimant de fortes réserves face à la disponibilité de l'expertise en matière financière dans la fonction publique. D'énormes réductions de personnel ont considérablement réduit le nombre de gestionnaires en finance dans la fonction publique. Des témoins représentant l'Association des gestionnaires financiers de la fonction publique (AGFFP) ont suggéré les mesures suivantes pour redresser la situation : 1) s'attaquer immédiatement aux difficultés concernant l'attrition, le recrutement et le maintien en emploi des gestionnaires financiers; 2) intégrer davantage les gestionnaires financiers aux opérations gouvernementales et à la prestation de programmes; 3) créer un bureau du contrôleur général tout à fait distinct du bureau du Secrétariat du Conseil du Trésor, qui offrira vision et leadership et l'harmonisation de saines pratiques dans tous les ministères. Nous appuyons ces recommandations.

Rapport dissident
Parti progressiste-conservateur du Canada
Jean F. Dubé, député, Madawaska—Restigouche
Porte-parole DRHC
le 31 mai 2000

Introduction

Le Parti progressiste-conservateur du Canada souhaite présenter un rapport dissident sur l'étude faite par le Comité permanent du développement des ressources humaines et de la condition des personnes handicapées concernant les subventions et contributions au ministère du Développement des ressources humaines du Canada.

Le Parti progressiste-conservateur du Canada supporte en principe l'existence de programmes de subventions et contributions tels que ceux offerts par Développement des ressources humaines Canada. Ces programmes sont développés en fonction de venir en aide aux Canadiens qui ont besoin d'assistance gouvernementale. Cependant, le Parti PC du Canada ne peut supporter ces programmes si les Canadiens ne peuvent être assurés pleinement que les sommes d'argent en question soient investies judicieusement.

Évidence

Ce Parti est entièrement d'accord avec le Commissaire à l'information, M. John Reid, qui a dit au Comité lors de son témoignage du 28 mars 2000, que : « ...les gouvernements n'ont pas d'argent, ils en sont les fiduciaires ainsi que les fiduciaires des différents programmes et activités qu'ils gèrent en notre nom et pour nous tous ». M. Reid affirmait aussi, au cours de son témoignage devant le Comité, que: « les problèmes de gestion de l'information et de dossiers ne sont pas nouveaux ». Le Parti PC est très préoccupé par ce commentaire du Commissaire à l'information.

Le Parti PC du Canada est aussi grandement soucieux des commentaires émis par M. Denis Desautels. Le vérificateur général a dit, devant le Comité lors de son témoignage le 23 mars 2000, que : « En 1998-1999, les dépenses des programmes discrétionnaires se chiffraient à plus de 17 milliards de dollars, dont 17 % étaient administrés par DRHC. Je ne peux qu'exprimer ma frustration quant à la façon dont le gouvernement gère ses programmes de subventions et de contributions en général ». Ce commentaire du vérificateur général voudrait donc dire que la gestion des programmes de subventions et contributions au sein de d'autres ministères ou agences

gouvernementales pourrait être dans un état lamentable.

Les employés(es) de DRHC, selon leurs porte-parole syndicaux qui témoignaient devant le Comité le 6 avril 2000, sont grandement inquiets des découvertes mises à jours par le rapport de vérification interne. Ils croient que la cause principale des problèmes est la perte des 5 000 postes au sein du Ministère qui, selon eux, a entraîné une surcharge de travail pour ceux qui sont restés. Selon l'Association des administrateurs financiers de la fonction publique, il appert que « les graves lacunes administratives sont le résultat de pratiques de gestion financière vétustes et de coupes importantes effectuées en vertu de la revue de programmes ». Ils ont aussi ajouté que la présence d'individus non qualifiés à des postes de gestion financière diluait la qualité de l'expertise.

Selon les dires du vérificateur général et du Commissaire à l'information, les Canadiens ne peuvent se fier à l'appareil gouvernemental pour gérer leur argent. La gestion de l'information est en état de crise. Le Comité a entendu des versions contradictoires de la part des différens témoins. Il y a une différence énorme d'opinion en ce qui concerne les causes du cafouillis administratif à DRHC. Pendant que les plus hauts échelons nient toute ingérence politique dans le processus d'approbation des subventions et contributions, les hommes et les femmes de première ligne nous disent le contraire. Les représentants syndicaux jettent le blâme sur les coupures de 5 000 postes au Ministère. M. Cres Pascucci, président du Syndicat de l'emploi et de l'immigration, qui représente les employés(es) de DRHC, a déclaré, lorsque questionné par le représentant du Parti PC siégeant au Comité, que des employés(es) lui avaient dit qu'ils avaient reçu des directives verbales de poser des gestes illégaux, à savoir d'altérer des documents gouvernementaux.

Quand on sait que le rapport intitulé *Examen de l'intégrité des programmes : Subventions et contributions* a été complété bien avant que la Ministre ne le rende public. Les Parlementaires et les Canadiens ont raison de s'inquiéter. Le fait que le Ministère lui-même ait préparé une stratégie de communication dès août 1999 est tout aussi inquiétant.

Le Parti PC du Canada énonce clairement que les Canadiens ont besoin d'être rassurés quant à la volonté du gouvernement de trouver des solutions aux graves problèmes de gestion mis à jour par la vérification interne effectuée en 1999. Le Comité a entendu plusieurs témoins, mais malheureusement, nous sommes d'avis en tant que parti, que le présent gouvernement n'est pas disposé à faire toute la lumière sur ce gigantesque cafouillis administratif.

Le Parti PC du Canada n'est pas rassuré par le plan gouvernemental en six points pour régler les problèmes à DRHC. Les employés(es) du Ministère ont dit au Comité que le plan en six points n'allait pas remédier complètement aux problèmes décelés par la

vérification interne complétée en 1999 par le Ministère du développement des ressources humaines.

Recommandation

Le Parti progressiste-conservateur du Canada est d'avis qu'une enquête publique indépendante est nécessaire et que seule cette enquête pourra rétablir la confiance des Canadiens dans la capacité de leur gouvernement à gérer leurs impôts.

Dans la présente crise à DRHC, une étude de cette nature s'avère l'unique moyen de faire toute la lumière. Les Canadiens méritent des réponses à leurs nombreuses questions demeurées jusqu'à ce jour sans réponses.

PROCÈS-VERBAL

Le mardi 30 mai 2000
(Séance n° 36)

Le Comité permanent du développement des ressources humaines et de la condition des personnes handicapées se réunit aujourd'hui *à huis clos*, à 15 h 43, dans la salle 536 de l'édifice Wellington, sous la présidence de Peter Adams (*président*).

Membres du Comité présents : Peter Adams, Bonnie Brown, Paul Crête, Libby Davies, Jean Dubé, Christiane Gagnon, John Godfrey, Judi Longfield, Rey Pagtakhan, Andy Scott, Judy Sgro, Maurice Vellacott et Bryon Wilfert.

Aussi présents : *De la Bibliothèque du Parlement* : Kevin Kerr, Julie MacKenzie et Bill Young, attachés de recherche.

Le Comité reprend l'examen de son ébauche de rapport à la Chambre.

À 16 h 08, le vice-président, Bryon Wilfert, prend place au fauteuil.

Il est convenu, — Que le Comité adopte le rapport final (dans sa forme modifiée) sur les subventions et contributions à DRHC comme étant le troisième rapport du Comité permanent du développement des ressources humaines et de la condition des personnes handicapées.

Il est convenu, — Que le greffier soit autorisé à apporter au rapport les changements jugés nécessaires, à la rédaction et à la typographie, sans en altérer le fond.

Il est convenu, — Que le président soit autorisé à déposer le rapport à la Chambre.

Il est convenu, — Que le Comité fasse imprimer 550 exemplaires de ce rapport en format bilingue tête-bêche.

Il est convenu, — Que le Comité demande au gouvernement de déposer une réponse globale à son rapport d'ici le 20 septembre 2000.

Il est convenu, — Que, conformément à l'alinéa 108(1)*a*) du Règlement, le Comité autorise l'impression des opinions dissidentes de l'Alliance canadienne, du Bloc québécois, du Parti progressiste-conservateur et du NPD en annexe au présent rapport, immédiatement après la signature du président; que ces opinions dissidentes ne dépassent pas cinq pages chacune (caractère de 12 pt; interligne de 1.5) et que les opinions dissidentes soient remises à la greffière du Comité, dans les deux langues officielles, au plus tard le mercredi 31 mai, à 16 h.

À 17 h 20, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

La greffière du Comité

Danielle Belisle